DIE INTERNIERUNG

nach Schweizerischem Fremdenpolizeirecht

Von Dr. jur. Paul-Alfred Hess

Buchdruckerei Interniertenlager Lindenhof, Ins, 1942

Die Internierung

nach Schweizerischem Fremdenpolizeirecht

Von

Dr. jur. Paul-Alfred Hess, Fürsprecher,

von Wyssachen (Bern).

Buchdruckerei Interniertenlager Lindenhof

Ins, 1942.

Die juristische Fakultät der Universität Bern hat diese Arbeit am 17. Juli 1941 auf Antrag von Prof. Dr. Homberger als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

R. UNIV
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen verehrten Eltern

gewidmet.

Vorwort.

Der Verfasser der vorliegenden Arbeit ist kurz nach dem Kriegsausbruch in den Dienst der eidg. Polizeiabteilung getreten und hatte hier Gelegenheit, sich während längerer Zeit mit der fremdenpolizeilichen Internierung zu beschäftigen. Um von Anfang an die Entstehung falscher Vorstellungen zu vermeiden, möchte er mit Nachdruck betonen, dass seine Arbeit über „die Internierung nach schweizerischem Fremdenpolizeirecht" in jeder Beziehung als Privatarbeit zu betrachten ist und dass die darin vertretenen Ansichten in keiner Weise als amtliche Meinungsäusserungen angesehen werden dürfen.

Bei dieser Gelegenheit sei dem Adjunkten des Chefs der eidg. Polizeiabteilung, Herrn Dr. Ruth, dem der Verfasser während rund drei Vierteljahren als Mitarbeiter zugeteilt war, für sein Entgegenkommen und seine Ratschläge beim Zustandekommen dieser Arbeit der beste Dank ausgesprochen. Aufrichtigen Dank schuldet der Schreibende auch Herrn Adjunkt Ernst Scheim, von dem er bei der Bearbeitung des weitschichtigen und bis jetzt in der Literatur noch nicht Gegenstand näherer Prüfung gewesenen Gebietes der fremdenpolizeilichen Internierung manche wertvolle Anregung empfangen hat.

Bern, den 19. 6. 1941.

Der Verfasser.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547623_0058

§ 1. Einleitung.

I.

Das Fremdenpolizeirecht, d. h. der Inbegriff „derjenigen Vorschriften, durch welche die Befugnis des Ausländers zur persönlichen Anwesenheit im Gaststaat geregelt wird" (1), hat in den letzten Jahrzehnten in der Schweiz und im Ausland eine bedeutungsvolle Entwicklung erfahren. Im letzten Jahrhundert und bis zum Ausbruch des Weltkrieges nahm es im Verwaltungsrecht eine sekundäre Stellung ein, war in Doktrin und Praxis nur wenig ausgebildet und von andern Rechtsgebieten abgegrenzt und bestand unter der Herrschaft der liberalen Weltanschauung in der Gesetzgebung meist nur aus einem losen Bündel von Ordnungsvorschriften, durch die die Anmeldung und die polizeiliche Kontrolle der Ausländer geregelt wurden. Höhere staatspolitische Gedanken waren ihm fremd. Erst als sich die Frage der Überfremdung stellte und man gezwungen war vom Grundsatz der Niederlassungsfreiheit abzurücken, schenkte man dem Fremdenpolizeirecht vermehrte Beachtung und entwickelte es zu einem wichtigen Werkzeug staatspolitischen Handelns.

Charakteristisch ist die Entwicklung, die das Fremdenpolizeirecht in der Schweiz durchgemacht hat. Bis 1917 war die Fremdenpolizei Sache der Kantone, ausgenommen die schon 1848 in die Kompetenz des Bundes gelegte sogenannte „politische Fremdenpolizei" (Art. 7 OBV.). Die kantonalen fremdenpolizeilichen Kodifikationen boten ein denkbar buntes Bild, dem die gemeinsame Grundfarbe fehlte. Ausserdem waren sie in mancher Beziehung in ihrer Entwicklung gehemmt, weil der Bund mit vielen Staaten Niederlassungsverträge abschloss. Es galt der Grundsatz der Niederlassungsfreiheit.

Das änderte sich, als das Problem der Überfremdung unseres Landes kurz vor Ausbruch des Weltkrieges immer mehr in den

(1) M. Ruth, Fremdenpolizeirecht der Schweiz, Zürich, 1934, S. 2.

Vordergrund rückte. Man wurde sich bewusst, dass die Überfremdung nicht nur auf dem Wege der Neuordnung der Einbürgerung bekämpft werden konnte, sondern dass auch eine Umgestaltung des bisherigen Fremdenpolizeirechtes nötig war. Vorerst sträubte man sich allerdings, mit den Vorkriegsanschauungen zu brechen und den Grundsatz der Niederlassungsfreiheit aufzugeben; aber als sich in den Kriegsjahren die ausländische Bevölkerung immer weiter vermehrte und viele unerwünschte Ausländer (Militärflüchtlinge, Kriegsgewinnler, Schieber, Spione usw.) in unser Land strömten, wurde rasches Handeln dringend notwendig. Zuerst erliess der Bundesrat einen Beschluss über die Behandlung der fremden Deserteure und Refraktäre. Das genügte nicht. Im November 1917 sah sich die oberste Verwaltungsbehörde unseres Landes schliesslich veranlasst, die Fremdenpolizei aus den Händen der Kantone zu nehmen und die Regelung der Grenzpolizei und die Kontrolle der Ausländer im Inland in Form einer sich auf alle Ausländer beziehenden Notverordnung ganz auf eidgenössischen Boden zu stellen. 1919 und 1921 wurde die Vereinheitlichung des Fremdenpolizeirechts weitergeführt. In schrittweisem Ausbau kam in diesen Notverordnungen der Gedanke der Abwehrpolitik immer deutlicher zum Ausdruck. Die hemmenden Bestimmungen der Niederlassungsverträge wurden faktisch ausser Kraft gesetzt, oder durch entsprechende Interpretationen ausgeschaltet.

Diese in der Not der Zeit entstandene Vereinheitlichung des Fremdenpolizeirechts war ursprünglich, weil vom Bundesrat auf Grund seiner ausserordentlichen Vollmachten geschaffen, vorübergehend gedacht. Allein, was man nur notgedrungen und für vermeintlich kurze Zeit vorgekehrt hatte, ging schliesslich ebenso notgedrungen in einen endgültigen Zustand über (1). Die gesammelten Erfahrungen riefen überall die Überzeugung hervor, dass das Fremdenpolizeirecht vom Bund auch inskünftig einheitlich geregelt werden müsse. Vorerst musste aber die verfassungsrechtliche Grundlage gelegt werden. Das geschah am 25. Oktober 1925 durch die Einfügung des Art. 69 ter in die Bundesverfassung. In diesem Artikel wurde bestimmt, dass die Gesetzgebung über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer dem Bund zustehe. Auf Grund dieser Ermächtigung wurde das „Bun-

(1) Ruth, op. cit., S. 7.

desgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer" (inskünftig „ANA" genannt) geschaffen (1), zu dem der Bundesrat am 5. Mai 1933 eine Vollziehungsverordnung (2) und am 27. April 1934 einen Beschluss über die Gebührenordnung (abgeändert am 28. August 1934) erliess (3).

Noch vor dem Inkrafttreten des ANA (1. Januar 1934) stellte uns der Zustrom fremder Emigranten und politischer Flüchtlinge vor neue Probleme. Das führte vorerst zum Erlass des Bundesratsbeschlusses vom 7. April 1933 über die Behandlung der politischen Flüchtlinge (4). Als die Emigrantenfrage später immer dringender wurde, erwies es sich als grosser Vorteil, dass das Fremdenpolizeirecht vereinheitlicht worden war. Das ANA bewährte sich als umfassende, weitsichtige und elastische Regelung, mit der auch veränderte Verhältnisse und gesteigerte Anforderungen gemeistert werden konnten. Erst als der neue Krieg ausbrach und aus sicherheitspolizeilichen und militärischen Gründen eine wesentliche Verschärfung der Grenzkontrolle und der Überwachung der Ausländer im Inland notwendig wurde, sah sich der Bundesrat gezwungen, auf Grund der ihm von der Bundesversammlung am 30. August 1939 erteilten ausserordentlichen Vollmachten das ANA zu ergänzen und zu einem kleinen Teil abzuändern. Zu diesem Zweck erliess er die später eingehend zu erörternden Beschlüsse vom 5. September 1939 (5), vom 17. Oktober 1939 (inskünftig „Oktoberverordnung" genannt) (6) und vom 17. Mai 1940 (7).

II.

Das schweizerische Fremdenpolizeirecht kennt verschiedene Massnahmen, die dazu dienen, einem Ausländer den Eintritt in unser Land zu verwehren oder ihn wieder daraus zu entfernen. Man scheidet diese Massnahmen gewöhnlich in zwei Gruppen.

---

(1) Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und der Verordnungen der Schweiz. Eidgenossenschaft, Neue Folge (inskünftig zitiert AS, NF), Band 49, Jahrgang 1933, Seite 279 ff.
(2) AS, NF, Bd. 49, 1933, S. 289 ff.
(3) AS, NF, Bd. 50, 1934, S. 337 ff.
(4) AS, NF, Bd. 49, 1933, S. 207 ff.
(5) AS, NF, Bd. 55, 1939, S. 843
(6) AS, NF, Bd. 55, 1939, S. 1135 ff.
(7) AS, NF, Bd. 56, 1940, S. 490.

Auf der einen Seite sind die sogenannten „Fernhaltungsmassnahmen" dazu bestimmt, einen sich im Ausland aufhaltenden Ausländer vom Gebiet der Schweiz fern zu halten (Rückweisung an der Grenze, Ausweisung, Visumszwang usw.), auf der andern Seite dienen die „Entfernungsmassnahmen" dazu, einen sich bereits im Inland befindlichen Ausländer aus der Schweiz zu entfernen (Ausweisung, Wegweisung usw.). Bei letztern gilt der Grundsatz, dass der Ausländer, der zum Verlassen des Landes aufgefordert worden ist, frei ausreisen kann. Tut er dies nicht, oder ist von Anfang an anzunehmen, dass er der Ausreisepflicht nicht von sich aus nachkommt, kann er zwangsweise an die Grenze gestellt, d. h. „ausgeschafft" werden. Ist die Ausschaffung nicht durchführbar, kann an deren Stelle die Internierung treten (Art. 14 Abs. 2 ANA), d. h. die Einweisung in ein Lager oder in eine Anstalt oder die Zuweisung eines bestimmten Aufenthaltsortes, den der internierte Ausländer nicht ohne behördliche Bewilligung verlassen darf.

Damit haben wir bereits kurz skizziert, was die Internierung ist und worin sie besteht. Ob, wo und wie interniert werden soll, ist dem Ermessen der zuständigen Behörde überlassen, denn das Gesetz sagt nur, dass im Falle der Undurchführbarkeit der Ausschaffung interniert werden k ö n n e. In normalen Zeiten wird in der Regel nur in besonders schwerwiegenden Fällen zur ultima ratio der Internierung Zuflucht genommen, in unruhigen Zeiten dagegen tritt die Internierung als wichtige fremdenpolizeiliche Massnahme stärker in den Vordergrund. Die Entwicklung, welche die Internierung in den letzten Jahren erfahren hat, beweist dies. Während sie seit dem Inkrafttreten des ANA bis zum Kriegsausbruch nur in relativ wenig Fällen zur Anwendung gelangte, sah sich die zur Verfügung der Internierung zuständige Fremdenpolizeibehörde nach dem 1. September 1939 gezwungen, von dieser Massnahme vermehrten Gebrauch zu machen. Der Rahmen der ursprünglichen Zweckbestimmung der Internierung wurde gesprengt und die Vollzugsformen der Internierung erfuhren eine beträchtliche Erweiterung. So stellt die Internierung heute in der Hand der Fremdenpolizei eine wertvolle Waffe dar, die im Interesse der Landessicherheit und der öffentlichen Ordnung gegen die Überfremdung und zur strengen Beaufsichtigung unerwünschter Ausländer, die nicht ausgeschafft werden können, gebraucht wird.

III.

Man spricht zur Zeit viel von der Internierung — ohne allerdings zu wissen, was unter diesem Ausdruck rechtlich und tatsächlich genau zu verstehen ist. Das ist darauf zurückzuführen, dass es verschiedene Arten der Internierung gibt — oder, mit andern Worten ausgesprochen, dass der Ausdruck „Internierung" für verschiedene Tatbestände verwendet wird — und dass bis jetzt noch von keiner Seite auf die Unterschiede dieser „Internierungsarten" hingewiesen worden ist. Es dürfte deshalb am Platz sein, vorerst einmal kurz die verschiedenen Erscheinungsformen der Internierung gegeneinander abzugrenzen und damit gleichzeitig den Rahmen abzustecken, innerhalb dessen sich die Untersuchungen dieser Arbeit bewegen.

Von der „ordentlichen" Internierung des schweizerischen Fremdenpolizeirechts ist oben bereits kurz gesprochen worden. Neben dieser Internierungsart gibt es noch fünf oder sechs andere Tatbestände, für die die Bezeichnung „Internierung" gebraucht wird. Diese sind bis auf eine Ausnahme Gegenstand des Völkerrechts, beziehen sich also auf Fälle, in denen das Fremdenpolizeirecht, d.h. das nationale Verwaltungsrecht, keine Anwendung findet. Das sind:

A. Die Internierung Kriegsgefangener:

Darunter versteht man die Unterbringung der im Kriege gefangen genommenen feindlichen Offiziere und Soldaten. Wie diese zu behandeln sind, entscheidet sich nach Kriegsrecht, nach Völkerrecht. Massgebend ist heute das „Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen". vom 27. Juli 1929. Dieses Abkommen enthält in 96 Artikeln eingehende Vorschriften über die Gefangennahme feindlicher Truppen, die Einrichtung der Kriegsgefangenenlager, die Arbeit der Kriegsgefangenen, die Beziehungen der Kriegsgefangenen zur Aussenwelt und zu den Behörden (Klagen über die Behandlung, Vertretung der Kriegsgefangenen, Bestrafung usw.), über die Beendigung der Kriegsgefangenschaft usw.

Sollte die Schweiz in einen Krieg verwickelt werden, würde die Internierung der Kriegsgefangenen nicht von den Fremdenpolizeibehörden oder von den Organen der Sicherheitspolizei besorgt, sondern von der Armee.

B. Die Internierung von Heeresangehörigen kriegsführender Parteien in neutralem Lande (Neutralisierung):

Das ist die Unterbringung und Überwachung der im Laufe der Feindseligkeiten auf das Gebiet eines neutralen Staates übergetretenen Truppenteile kriegsführender Parteien im neutralen Lande. Aus welchem Grund der Grenzübertritt erfolgt ist, spielt keine Rolle. Er kann auf Flucht vor dem Feinde beruhen, oder er kann darauf zurückzuführen sein, dass die Truppen im Verlaufe der kriegerischen Operationen in neutrales Gebiet abgedrängt werden.

Nach den heute geltenden völkerrechtlichen Bestimmungen (Art. 11 des „Haager Abkommens betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges", vom 18. Oktober 1907) ist jede neutrale Macht, oder jede Macht, die als solche behandelt werden will, verpflichtet, die Truppen der kriegsführenden Heere, die auf ihr Gebiet übertreten, „möglichst weit weg vom Kriegsschauplatz unterzubringen". Das heisst, die neutrale Macht hat dafür zu sorgen, dass die übergetretenen Truppen oder Truppenteile nicht wieder an den Kriegsoperationen teilnehmen. Wie dies erreicht wird und wie die Internierung zu diesem Zweck auszugestalten ist, wird dem neutralen Land überlassen. Das Haager Abkommen sagt in Art. 11 Abs. 2 nur, dass die neutrale Macht die Übergetretenen „in Lagern verwahren oder in Festungen oder in andern zu diesem Zweck geeigneten Orten einschliessen" könne (der Ausdruck „Internierung" — besser wäre in diesem Fall „Neutralisierung" — wird im Abkommen selbst nicht verwendet). Offiziere, die sich auf Ehrenwort verpflichten, das neutrale Gebiet nicht ohne Erlaubnis zu verlassen, können freigelassen werden.

Dabei ist zu betonen, dass eine Verpflichtung der neutralen Macht, den Übertritt der Grenze überhaupt zu gestatten, nicht besteht, und zwar auch dann nicht, wenn er bereits Truppen der andern kriegsführenden Partei gestattet worden ist. Für die Verpflegung der internierten Truppen hat, wenn nichts anderes vereinbart ist, die neutrale Macht aufzukommen. Die hierfür entstandenen Kosten sind ihr nach Friedensschluss zu ersetzen.

Weitere Vorschriften des Abkommens beziehen sich auf die Behandlung entwichener Kriegsgefangener einer kriegsführenden Partei in neutralem Lande. Diese sind in Freiheit zu lassen, d. h.

sie können im Gegensatz zu den übergetretenen Kombattanten in ihre Heimat entlassen werden und dann möglicherweise wieder an den Feindseligkeiten teilnehmen; sie können aber auch im neutralen Lande interniert werden (Abart der unter „A" genannten Internierung). Das gilt auch für Kriegsgefangene, die von Truppen, die auf neutrales Gebiet übertreten, mitgeführt werden.

Der Grundsatz, dass die übergetretenen Truppen im neutralen Lande interniert oder „neutralisiert" d. h. an der weiteren Teilnahme am Krieg verhindert werden sollen, wirkt sich auch auf die von diesen Truppen mitgeführten Waffen, Fahrzeuge, Flugzeuge usw. aus. Diese sind an sicherm Ort zu verwahren und dürfen vor Schluss der Feindseligkeiten nicht wieder ausgeführt werden.

Diese auf internationaler Verpflichtung beruhende militärisch-polizeiliche Massnahme ist in der Geschichte zum ersten Mal beim polnischen Aufstand im Jahre 1830 praktisch in Erscheinung getreten (1); dann beim Übertritt der Bourbakiarmee in die Schweiz anno 1871 und zuletzt im Juni 1940, als rund 40000 Mann der französischen Armee unter dem Druck der deutschen Offensive auf Schweizerboden übertraten. Diese wurden bei uns „interniert". Wenn heute von der „Internierung" gesprochen wird, versteht man deshalb im allgemeinen die eben skizzierte Art der Internierung, die „Neutralisierung".

Wie die Internierung Kriegsgefangener in Feindesland ist auch die Neutralisierung übertretender Truppen nicht Sache der ordentlichen Fremdenpolizei, sondern der Armeebehörden. Als im Juni 1940 französische Truppen die Schweizergrenze überschritten und hier auf Grund der internationalen Abmachungen interniert werden mussten, ernannte der Bundesrat einen „eidg. Kommissär für das Internierungswesen", der die Leitung der Internierung (Neutralisierung) übernahm und der die zur Durchführung der Internierung nötigen Instruktionen und Dienstbefehle erliess.

C. Die Internierung feindlicher Zivilpersonen:

Früher wurden sogenannte „feindliche Zivilpersonen", d. h. Angehörige der feindlichen Macht, die sich im Moment des Kriegsausbruches im Lande des Gegners befinden und die nicht als

(1) Sauser-Hall, des belligérants internés chez les neutres en cas de guerre terrestre, thèse, Genève, 1910, p. 85 et 112.

Teile des feindlichen Heeres zu betrachten sind (1), entweder des Landes verwiesen und ausgeschafft oder unbehelligt in Freiheit gelassen. Im Weltkrieg ist man, um die Vornahme von Sabotageakten zu vermeiden, dazu übergegangen, diese Personen gefangen zu nehmen und in Lagern zu internieren. Das wurde, abgesehen von einigen Ausnahmen, auch bei Ausbruch des jetzigen Krieges so gehalten. Internationale Abmachungen über diese Art der Internierung wurden keine getroffen. In der Regel scheinen die Bestimmungen über die Behandlung der Kriegsgefangenen analog angewandt zu werden.

Da die Internierung feindlicher Zivilpersonen nur im Kriege vorkommt, wird sie von den Armeebehörden — unter Mithilfe der Sicherheitspolizei — angeordnet und vollzogen.

D. Die Internierung kranker oder verwundeter, in die Gewalt des Gegners gefallener Heeresangehöriger einer kriegsführenden Macht (Kriegsgefangener) in neutralem Lande, auch „Hospitalisierung" oder „Herbergung" genannt:

Diese Art der Internierung wurde erstmals im Genfer Abkommen vom 6. Juli 1906 erwähnt. Darin wurde bestimmt, dass es im Ermessen der kriegsführenden Parteien liege, bezüglich kranker und verwundeter Kriegsgefangener vom Kriegsgefangenenrecht abweichende Abmachungen zu treffen, insbesondere solche Personen einer neutralen Macht zur Aufnahme, Beaufsichtigung und Verpflegung — gegen Kostenersatz — zu übergeben (2).

Solche „Hospitalisierungsverträge" wurden während des Weltkrieges von verschiedenen kriegsführenden Parteien mit neutralen Ländern abgeschlossen. Am bedeutungsvollsten war die im Jahre 1916 zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz auf Anregung der letzteren getroffene Vereinbarung, dass „die invaliden Kriegsgefangenen, deren Invaliditätsgrad nur die Verwendbarkeit zum Felddienst, nicht aber deren Betätigung im Garnisons- oder Bürodienst ausschliesst", in der Schweiz interniert werden sollten (3). In welchen Fällen zu hospitalisieren sei, wurde in der

(1) Welche Personen als Heeresangehörige, als „Kriegsführende" zu betrachten sind, wird in der Anlage zum Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges, vom 18. Oktober 1907, gesagt.

(2) E. Ruck, im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, herausgegeben von Stier, Somlo und Elster, 3. Band, Berlin und Leipzig, 1928, S. 357.

(3) 3. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund des BB vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen. — 3. Neutralitätsbericht, vom 15. Mai 1916, S. 24.

Vereinbarung in einer langen Liste von Krankheiten, Gebrechen und Folgeerscheinungen von Verletzungen näher bestimmt. Die Bezeichnung der einzelnen zu hospitalisierenden Offiziere und Soldaten besorgten schweizerische Ärztekommissionen, die die Gefangenenlager und Kriegslazarette in Deutschland und Frankreich besuchten. Schwerverwundete, d. h. solche Kriegsgefangene, die weder für den Felddienst, noch für den Garnisons- oder Bürodienst verwendet werden konnten, wurden durch die Schweiz direkt in ihre Heimatländer transportiert; desgleichen die nicht zum Felddienst geeigneten internierten „feindlichen Zivilpersonen". In der Folge wurden in der Schweiz viele Tausende von fremden Offizieren und Soldaten hospitalisiert. Während des Jahres 1917 befanden sich zeitweise bis zu 30 000 Mann solcher Internierter in unserm Land. Deshalb verstand man während des Weltkrieges und bis in die neueste Zeit hinein im allgemeinen Sprachgebrauch unter dem Ausdruck „Internierung" die „Hospitalisierung" oder „Herbergung".

Bei der Neuregelung des Kriegsgefangenenrechts (Abkommen vom 27. Juli 1929, vgl. S. 11) wurde auch die „Hospitalisierung" einbezogen, wobei die im Weltkrieg gesammelten Erfahrungen weitgehend verwertet wurden. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich in Art. 68 ff. des Abkommens über die Behandlung der Kriegsgefangenen, sowie in der als Anlage dem Abkommen beigefügten „Mustervereinbarung betreffend die unmittelbare Heimsendung der Kriegsgefangenen und ihre Unterbringung in neutralem Lande aus gesundheitlichen Gründen".

Hospitalisierungsbehörde ist die Armee, die alles zum Vollzug dieser völkerrechtlichen Internierung Nötige anordnet und besorgt. Die Beaufsichtigung der Hospitalisierten hat dabei bloss den Sinn einer „Anwesenheits- und Ordnungskontrolle", da sich die kriegsführenden Parteien verpflichten, die in ihr Land übertretenden Hospitalisierten wieder in den neutralen Staat zurückzuschaffen. Darin unterscheidet sich u. a. die Hospitalisierung von der Neutralisierung, bei der eine strengere Beaufsichtigung nötig ist. Dieser Unterschied ist durch die verschiedene Natur der beiden Internierungskategorien bedingt.

E. Die administrative Internierung.

Im allgemeinen Sprachgebrauch werden vielfach Verwaltungsmassnahmen bestimmten Charakters als „administrative Inter-

nierung" bezeichnet. So die administrative Versorgung, Verwahrung, oder Sicherstellung von Rückfälligen, Berufsverbrechern, Bettlern und Landstreichern in Arbeitshäusern, Arbeiterkolonien oder andern zur Unterbringung solcher Leute geeigneten Anstalten. Desgleichen die Einweisung Geisteskranker, unheilbar Kranker und Gebrechlicher in Irrenhäuser, Asyle, Heime usw. Auch die Schutzhaft wird gelegentlich als Internierung bezeichnet, ebenso gewisse Institutionen des Strafrechts (z. B. die „Eingrenzung" — die heute allerdings nur noch sehr selten vorkommt — ferner die Polizeiaufsicht usw.).

Unter „administrativer Internierung" im weitern Sinne des Wortes kann man allerdings auch die fremdenpolizeiliche Internierung betrachten. Diese unterscheidet sich jedoch insofern als administrative Internierung sui generis, als sie nur gegenüber Ausländern zur Anwendung gelangt und als sie eine typische Fremdenpolizeimassnahme ist, die nur von Fremdenpolizeibehörden verfügt wird.

Die weitern Ausführungen dieser Arbeit beschränken sich auf die Darstellung der „fremdenpolizeilichen Internierung" und lassen die unter A bis E erwähnten andern Internierungsarten auf der Seite.

I. Kapitel: Die Geschichte und die rechtliche Natur der fremdenpolizeilichen Internierung.

§ 2. Die Geschichte der Internierung.

I. Allgemeine Bemerkungen:

Der Ausdruck „Internierung" stammt aus dem Neulateinischen und bedeutet soviel wie „Einschliessung". Für welche der in § 1 genannten Internierungsarten er zum ersten Mal verwendet worden ist, lässt sich nicht feststellen, ebensowenig, wie die fremdenpolizeiliche Internierung entstanden ist. Die Literatur und die Quellen, die über die Internierung Auskunft geben, stammen ausnahmslos erst aus der neusten Zeit, sind spärlich und enthalten nur sehr wenig Angaben. Es muss deshalb zum grossen Teil auf Vermutungen und Kombinationen abgestellt werden, ein Vorgehen, das dadurch erschwert wird, dass der Begriff der Internierung bis heute nirgends präzis formuliert worden ist und dass von einer „fremdenpolizeilichen Internierung" nur in der schweizerischen Rechtssprache und auch hier erst seit kurzem gesprochen wird. Von einer zusammenhängenden Entwicklung der Internierung ist keine Rede — wenn man von der kurzen Zeitspanne vom Weltkrieg bis heute absieht. Immerhin lassen sich auch aus früherer Zeit Tatbestände nachweisen, die ungefähr dem entsprechen, was man heute unter der fremdenpolizeilichen Internierung versteht.

Unseres Erachtens ist die heutige Internierung aus zwei verschiedenen Wurzeln entstanden. In erster Linie als eine Folgerung aus dem weit zurückreichenden Institut des Asyls. Der Staat, der Flüchtlinge — vor allem politische — bei sich aufnahm und ihnen Asyl gewährte, sah sich oft vor die Notwendigkeit gestellt, gegenüber solchen besondere Massnahmen zu ergreifen. Konnte oder wollte er sie nicht ausschaffen und lag kein strafbarer Tatbestand vor, der zu gerichtlicher Verurteilung und Bestrafung führte, erwies es sich mitunter als angebracht diesen Leuten die Bewegungsfreiheit zu entziehen, ihnen einen bestimmten Aufenthaltsort anzuweisen und sie dort mehr oder weniger streng zu

überwachen. Dieses Vorgehen konnte notwendig werden, um innen- oder aussenpolitische Schwierigkeiten zu vermeiden, oder um eine gerechte und gleichmässige Verteilung der durch die Asylgewährung entstehenden Lasten zu erreichen.

Die zweite Wurzel der Internierung trägt mehr pönalen Charakter. Unerwünschte Ausländer, die aus irgendwelchen Gründen ausgewiesen oder weggewiesen worden sind und die nicht als Asylsuchende betrachtet werden können (Landstreicher, Vagabunden, Zigeuner, internationale Verbrecher usw.), wurden früher, wenn sie nicht freiwillig ausreisten, ohne Ausnahme ausgeschafft. Mit der zunehmenden Verschärfung der fremdenpolizeilichen Bestimmungen und der fremdenpolizeilichen Praxis in allen Ländern entstanden immer mehr Schwierigkeiten, die früher reibungslos mögliche Ausschaffung solcher Leute durchzuführen. Im Interesse der innern Sicherheit des Landes und um nicht zum Sammelpunkt aller unerwünschten und dubiosen Ausländer zu werden, mussten die Staaten zu strengeren Massnahmen greifen. Ausländer, die sich der Ausschaffung kategorisch widersetzten und stets wieder illegal zurückkamen, musste man unter Druck setzen, um ihnen den Willen zu neuer unerlaubter Einreise zu nehmen; andere mussten aus sicherheitspolizeilichen Gründen in strenge Verwahrung genommen werden, bis sich ihnen eine Ausreisemöglichkeit bot. Da sowohl das Strafrecht wie auch die noch wenig entwickelte „administrative Versorgung" (Unterbringung von Rückfälligen, Berufsverbrechern, Landstreichern usw. in Arbeitshäusern) in solchen Fällen oft nicht angewandt werden konnten, musste vorerst ohne ausdrückliche Vorschrift zum Mittel der fremdenpolizeilichen Internierung als Massnahme des Verwaltungszwanges Zuflucht genommen werden. Man ging dabei von der Überlegung aus, dass Ausländer, die kein Recht haben, sich im Staatsgebiet aufzuhalten, auch kein Recht auf Bewegungsfreiheit haben, ausser zum Verlassen des Landes. So ist die Internierung in Straf- und Arbeitsanstalten entstanden.

II. Die fremdenpolizeiliche Internierung in den Gesetzgebungen des Auslandes.

Die älteste fremdenpolizeiliche Internierungsbestimmung, die in der Literatur und in den Quellen gefunden werden konnte, stammt aus dem *französischem Recht.* Durch ein Gesetz vom 21. April 1832 wurde die französische Regierung ermächtigt, ausländischen

Flüchtlingen bestimmte Städte zur Wohnsitznahme zuzuweisen und sie, wenn sie dem Befehl nicht Folge leisteten, hiezu zu zwingen oder aus dem Lande auszuschaffen (1). Rückfällige, Vorbestrafte und Landstreicher wurden nach dem Gesetz von 1885 (abgeändert 1916) relegiert, wobei die „rélégation" auch auf wiederholten Rückfall bei Verweisungsbruch Anwendung fand (2). Die Relegation bestand, resp. besteht in der Verbannung in die Kolonien.

Auch in den heute geltenden französischen Dekreten über die Fremdenpolizei, vom 2. Mai 1938 und vom 12. November 1938, sind Vorschriften über die Internierung enthalten. So bestimmt das Dekret vom 12. November 1938, dass Ausländer, welche ausser stand sind den französischen Boden zu verlassen und welche „im Interesse der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung strenger überwacht werden müssen", dazu verhalten werden können, sich an Orten (centres) aufzuhalten, die durch Dekret näher umschrieben werden. Nähere Einzelheiten (betr. die Überwachung usw.) werden vom Innen- oder vom Kolonialminister geregelt.

Das entspricht im wesentlichen der Internierung des heutigen schweizerischen Fremdenpolizeirechts. Immerhin ist zu beachten, dass der Ausdruck „Internierung" nicht verwendet wird — auch nicht in den früheren Erlassen — und dass eine dem schweizerischen Recht analoge Vorschrift fehlt, dass erst interniert werden kann, wenn der Ausländer zur Ausreise verpflichtet (ausgewiesen) ist.

Leistet der Ausländer dem Internierungsbefehl keine Folge oder begibt er sich ohne Erlaubnis des Innenministers vom Internierungsort weg, wird er gerichtlich bestraft. Die Strafe ist dieselbe wie bei Bann- oder Verweisungsbruch d. h. Gefängnis von 6 Monaten bis zu 3 Jahren.

Auch in *England* hat man die Internierung schon früh gekannt. In verschiedenen „Alien Bills" wurde der König ermächtigt, Ausländern die Einreise zu verbieten oder ihnen einen bestimmten Wohnort anzuweisen.

In *Belgien* bestimmte ein Gesetz vom 1. Juli 1880, dass die Regierung fremden Flüchtlingen oder Ausländern, die wegen eines

---

(1) Desjardins, la loi de 1849 et l'expulsion des étrangers in der „Revue des Deux-Mondes", 1882, Bd. 50 II. S. 677.

(2) Barthélemy, des infractions aux arretés d'expulsion et d'interdiction de séjour, thèse, Paris 1936, S. 195.

Verbrechens oder Vergehens bestraft worden waren, eine Zwangsresidenz vorschreiben oder sie zum Verlassen des Königreiches zwingen konnte. Eine ähnliche Vorschrift enthielt das *holländische* Gesetz vom 13. August 1847 (1).

In *Deutschland* bestanden *vor dem Weltkrieg* keine Internierungsbestimmungen. Die Doktrin verhielt sich gegenüber der Internierung ablehnend (2), was allerdings die Praxis in Einzelfällen nicht gehindert haben mag, einen des Reiches oder des Landes verwiesenen Ausländer in Haft zu behalten, bis sich eine Ausreise- oder Ausschaffungsmöglichkeit bot.

Von den *in den letzten Jahren* erlassenen Internierungsvorschriften verdient ein Erlass des preussischen Ministers des Innern vom 21. Oktober 1921 (3) besondere Beachtung. Darin wird angeführt, dass „anstelle einer nicht oder vorläufig nicht durchführbaren Ausweisung die Unterbringung in einem Sammellager trete"; diese Unterbringung in einem Lager stelle keine Strafe dar, sondern habe den Zweck, die „rasche Abbeförderung zu sichern", wenn eine unmittelbare Abschiebung nicht durchführbar sei; auch solle sie dafür Gewähr bieten, dass ausgewiesene Ausländer sich der Entfernung aus dem Inland nicht durch Untertauchen in den Grosstädten und den dichtbevölkerten Industriebezirken entziehen. Obschon in diesem Erlass der Ausdruck „Internierung" nicht verwendet wird, ist in dieser „Unterbringung in einem Sammellager" doch der typische Fall der fremdenpolizeilichen Internierung zu erblicken.

In ähnlicher Formulierung ist die Bestimmung des Erlasses von 1921 in die preussische Ausländerpolizei-Verordnung vom 27. April 1932 (4) aufgenommen worden.

Die deutsche Ausländerpolizei-Verordnung vom 22. August 1938, durch welche das Fremdenpolizeirecht in Deutschland vereinheitlicht worden ist, enthält ebenfalls eine Bestimmung über die Internierung, wobei als terminus technicus der Ausdruck „Abschiebungshaft" verwendet wird. Diese Haft ist nach § 7 Absatz 5 der Verordnung für den Fall vorgesehen, dass ein Ausländer das Reichsgebiet nicht freiwillig verlässt oder dass die Anwendung unmittelbaren Zwanges aus andern Gründen geboten erscheint (5).

(1) Desjardins, op. cit., S. 669 ff.
(2) vgl. z.B. Laband, das Staatsrecht des deutschen Reiches, 4. Aufl., 1901, 1. Bd, S. 190.
(3) Ministerialblatt der innern Verwaltung, S. 372.
(4) Preuss. Gesetzes-Sammlung, 1932, S. 184.
(5) Reichsgesetzblatt, 1938, I. Teil, Seite 1054.

III. Die historische Entwicklung der Internierung in der Schweiz.

A. Die Internierung vor dem Weltkrieg:

Obschon die ersten gesetzlichen Vorschriften, die das Institut der Internierung im schweizerischen Recht eingeführt haben, erst während des Weltkrieges erlassen worden sind, war die Internierung in der Praxis schon lange vorher bekannt.

AA. Als in den politisch unruhigen Zeiten um die Mitte des letzten Jahrhunderts zahlreiche fremde politische Flüchtlinge in die Schweiz kamen und hier Asyl suchten, sahen sich die Bundesbehörden (Bundesversammlung und Bundesrat) zu verschiedenen Malen veranlasst, diese Ausländer zu internieren, d.h. sie auf die Kantone zu verteilen und ihnen einen bestimmten Aufenthaltsort anzuweisen. Die Kompetenz zum Erlass der Internierungsverfügungen wurde aus Artikel 57 der Bundesverfassung (heute Art. 70 BV) abgeleitet, der dem Bund das Recht erteilt, Fremde, welche die äussere oder innere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiet wegzuweisen. A maiore minus wurde daraus geschlossen, dass der Bund auch zuständig sei, die weniger weit als die Wegweisung gehende Internierung anzuordnen (1). Diese Auslegung wurde nicht zu Unrecht mit der Begründung angefochten, dass die Internierung nur für die davon betroffenen Ausländer ein Weniger gegenüber der Wegweisung darstelle, nicht dagegen für die Kantone, die für den Unterhalt der ihnen aufgezwungenen mittellosen Fremden aufzukommen hätten. Später leitete der Bundesrat seine Internierungskompetenz neben dem Ausweisungsartikel auch aus Art. 90 Ziffer 1, 2, 8, 9 und 10 der Bundesverfassung (heute Art. 102 BV) ab. Nach diesen Bestimmungen betrachtete er sich auch als zuständig Ausländern bloss den Aufenthalt in einem oder in mehreren Kantonen zu untersagen, d.h. die Ausweisung auf einzelne Kantone zu beschränken.

Zum ersten Mal wurde diese „politische Internierung" vom Bund 1848 gegenüber den italienischen Flüchtlingen im Kanton Tessin angewandt, die von dort entfernt und auf die übrige Schweiz verteilt wurden. Ähnlich geschah es kurz darauf mit den aus Baden und Bayern in die Schweiz gekommenen deutschen Flüchtlingen.

---

(1) Bundesblatt, 1858, II, S. 241 ff., bes. S. 251.

Auch in späteren Jahren wurde vom Bund zu verschiedenen Malen interniert, so 1858 und 1864. Im Jahr 1869 verbot der Bundesrat dem italienischen Revolutionär Mazzini den Aufenthalt in den an Italien und Frankreich angrenzenden Kantonen. Später wurde diese als Folgerung aus dem Institut des Asyls entstandene „politische Internierung" nicht mehr angewandt und zwar offenbar deswegen, weil die Asylpraxis immer mehr verschärft und anstelle der Internierung die Wegweisung oder Ausschaffung verfügt oder vorgenommen wurde (1).

Diese Art der fremdenpolizeilichen Internierung, oben (vgl. I) als die Hauptwurzel der heutigen Internierung bezeichnet, war die einzige Form, in der die Internierung im letzten Jahrhundert in der Schweiz praktisch in Erscheinung getreten ist. Sie wurde vom Bund in der Regel nicht wegen der persönlichen Gefährlichkeit der ausländischen Flüchtlinge vorgenommen, sondern deshalb, weil der Bund trotz aller Anerkennung und Hochhaltung des Asyls aussenpolitische Verwicklungen vermeiden wollte und und weil die Flüchtlinge wegen ihrer erheblichen Zahl aus finanziellen Gründen auf die Kantone verteilt werden mussten.

BB. Die zweite Wurzel der Internierung, die in bedeutend strengerer Form vollzogene und zur Erzwingung der Ausreise gegenüber unerwünschten gefährlichen (und nicht als Asylsuchende zu betrachtenden) Ausländern angewandte Aufenthaltsbeschränkung (vgl. I, S. 18), reicht nicht weiter als bis in die ersten Jahre dieses Jahrhunderts zurück. Der Grund dieser Erscheinung dürfte vor allem darin zu suchen sein, dass die von dieser Massnahme betroffenen Leute (internationale Verbrecher, Vagabunden, Bettler, Zigeuner usw.) früher ohne grosse Schwierigkeiten ausgeschafft werden konnten. War die Ausschaffung ausnahmsweise nicht möglich, oder kehrten die Ausgeschafften unerlaubterweise wieder zurück, wurden sie strafrechtlich verurteilt oder in Anwendung von armenpolizeilichen Vorschriften von den Kantonen vorrübergehend administrativ versorgt (2). Daraus ist die Tatsache zu erklären, dass in den früheren kantonalen Fremdenpolizeigesetzen nirgends eine Art. 14 Absatz 2 ANA analoge Internierungsbestimmung gefunden werden kann.

---

(1) Nähere Einzelheiten über die Internierungspraxis des Bundes um die Mitte des 19. Jahrhunderts vgl. v. Frisch, das Fremdenrecht, Berlin 1910, S. 208 ff. und Glanzmann, das schweizerische Asylrecht nach der Bundespraxis, Zürcher Diss., 1908.

(2) vgl. z.B. Art. 8 Absatz 3 des Neuenburgischen Strafgesetzes vom 12. Februar 1891.

Als jedoch infolge der überall verschärften Handhabung der Fremdenpolizei die Fälle, in denen die Ausschaffung nicht durchgeführt werden konnte, zahlreicher wurden und das zu Schwierigkeiten unter den Kantonen führte, sah sich der Bund zum Einschreiten veranlasst. Ohne sich vorerst auf besondere gesetzliche Bestimmungen stützen zu können — er konnte sich allerdings auf Art. 102 BV berufen — intervenierte er in besonders krassen Fällen und ordnete die Internierung in Straf- und Arbeitsanstalten an. Diese sich in den Vorkriegsjahren nur in Ansätzen abzeichnende Entwicklung wurde durch den Weltkrieg beschleunigt und führte schliesslich zur Ausbildung der heutigen fremdenpolizeilichen Internierung.

B. Die Internierung während des Weltkrieges und in der Nachkriegszeit:

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, hat sich der Bundesrat infolge des grossen Zustromes von Ausländern während des Weltkrieges gezwungen gesehen, das Fremdenpolizeirecht auf dem Notverordnungswege zu vereinheitlichen und eidgenössisch zu regeln. Den ersten Schritt bildete der „Bundesratsbeschluss vom 30. Juni 1916 betreffend die fremden Deserteure und Refraktäre". Unter diesen Militärflüchtlingen befanden sich viele gefährliche und widersetzliche Elemente, die nicht im Genusse der unbeschränkten Bewegungsfreiheit gelassen werden konnten. Deshalb wurde die Vorschrift in den Beschluss aufgenommen, dass „Deserteure und Refraktäre, die sich als gemeingefährlich erweisen, oder die den Anordnungen der Behörden Widerstand leisten oder nicht nachkommen, oder die sonst zu Klagen Anlass geben" von den zuständigen kantonalen oder eidgenössischen Behörden in geeigneten Anstalten zu internieren seien (1). Diese Vorschrift, die erste der fremdenpolizeilichen Gesetzgebung unseres Landes in welcher die „Internierung" ausdrücklich vorgesehen wurde, bildete den eigentlichen Grundstein der heutigen Internierung.

Als am 21. November 1917 der Bundesrat auf Grund der ihm von der Bundesversammlung erteilten ausserordentlichen Vollmachten eine allgemeine Verordnung über die Grenzpolizei und die Kontrolle der Ausländer erliess (2) und damit die gesamte

(1) Art. 8 BRB; AS, NF, Bd. 32, 1916, S. 221 f.
(2) AS, NF, Bd. 33, 1917, S. 947 ff.

Fremdenpolizei rechtlich auf eidgenössischen Boden stellte, übernahm er die Internierungsbestimmung aus dem erwähnten BRB über die Militärflüchtlinge und sah in Art. 29 Al. 3 der Verordnung vor, dass „Ausländer, deren Ausweisung sich als undurchführbar erweist, auf Kosten des ausweisenden Kantons in einer geeigneten Anstalt interniert werden können".

In der gleichen Formulierung ging die Internierung in die zweite fremdenpolizeiliche Notverordnung vom 17. November 1919 (1) über, mit dem einzigen Unterschied, dass hier nicht mehr von Internierung „in einer geeigneten Anstalt", sondern von Internierung schlechthin gesprochen wurde.

In der „Verordnung über die Kontrolle der Ausländer vom 29. November 1921 (2) wurde die Bestimmung, dass ausgewiesene Ausländer, deren Ausweisung sich als undurchführbar erweist, auf Kosten des ausweisenden Kantons interniert werden könnten, in unveränderter Fassung beibehalten. Darüber hinaus wurde der Rahmen der Internierung in Alinea 4 des Art. 28 erweitert und ergänzt: „Andere Ausländer, die zum Aufenthalt in der Schweiz nicht berechtigt sind und nicht ausgeschafft werden können (also solche, die nicht „ausgewiesen" worden sind; der Verf.), können durch Verfügung des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes auf Kosten des Bundes interniert werden".

Als das Fremdenpolizeirecht im Jahre 1931 neu geordnet wurde, wurde das Institut der Internierung beibehalten. Allerdings vereinfachte man es insofern, als man nicht mehr zwischen Internierung ausgewiesener und nicht ausgewiesener Ausländer unterschied. Art. 14 des BG über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (3) bestimmt bloss, das Ausländer, die zur Ausreise verpflichtet sind und deren Ausschaffung nicht durchführbar ist, interniert werden können (4).

Aus dieser kurzen Übersicht über die seit Ausbruch des Weltkrieges getroffenen Bestimmungen ist ersichtlich, wie die Inter-

---

(1) AS, NF, Bd. 35, 1919, S. 947 ff.
(2) AS, NF, Bd. 37, 1921, S. 831 ff.
(3) AS, NF, Bd. 49, 1933, S. 279 ff.
(4) Art. 14 ANA: „Kommt ein Ausländer der Pflicht zur Ausreise nicht nach, so kann er ausgeschafft werden. Wenn die Ausschaffung nicht durchführbar ist, so kann an deren Stelle die Internierung treten; sie darf keinesfalls die Dauer von 2 Jahren überschreiten. Jedoch kann die eidg. Behörde, wenn ihr die Internierung nicht oder nicht länger angebracht erscheint, den letzten Kanton, der die Anwesenheit des Ausländers während längerer Zeit geduldet hat, verpflichten, diesen zurückzunehmen und weiter zu dulden."

nierung graduell ausgebaut worden ist und wie sich der Rahmen ihrer Anwendung erweitert hat. Von einer konstanten Internierungspraxis kann erst von 1916 an gesprochen werden. Als die normalen Verhältnisse in den Zwanzigerjahren wieder langsam zurückkehrten verminderte sich auch die Zahl der Internierungen. Bis zum Ausbruch des neuen Krieges wurde diese fremdenpolizeiliche Massnahme zur Hauptsache nur noch gegenüber „internationalen Vagabunden" d. h. von Land zu Land geschobenen und immer wieder illegal eingereisten, meist erheblich vorbestraften Schriftenlosen angewandt. Der Vollzug geschah in der Regel in Straf- oder Arbeitsanstalten. Während des Krieges und vereinzelt auch noch bis zum Inkrafttreten des ANA wurde die Internierung neben dem Bund auch von den Kantonen vorgenommen, später nur noch vom Bund.

Nach dem Ausbruch des neuen Krieges hat sich die Zahl der Internierten aus verschiedenen Gründen rasch vermehrt. Vor allem erfolgte das aus sicherheitspolizeilichen Gründen, da die Einreisevorschriften (Visumszwang!) und die Kontrolle der Ausländer im Inland notgedrungenerweise bedeutend verschärft werden mussten. Auch die schon in den Vorjahren immer dringender gewordene Emigrantenfrage erforderte das Einschlagen neuer Wege.

Auswüchse, die sich unter den seit 1933 in die Schweiz gekommenen Emigranten und Flüchtlingen, welche durch die Veränderung der Verhältnisse in ihrer Weiterwanderung fast ganz gehemmt wurden, zeigten (z. B. illegales Arbeiten, Versteckthalten, Nichtbenützen von Ausreisemöglichkeiten, disziplinwidriges Verhalten in privaten Emigrantenlagern usw.), mussten aus spezial- und generalpraeventiven Gründen mit aller Energie bekämpft werden. Strenges Einschreiten war auch gegenüber Ausländern nötig, die aus kriminellen, politischen und sittlichen Gründen gefährlich erschienen und die nicht ausreisen oder ausgeschafft werden konnten. Neue Flüchtlinge, die nach Kriegsausbruch unter Umgehung der Grenzkontrolle in unser Land kamen (jüdische Emigranten, politische Flüchtlinge, dann vor allem Deserteure und Refraktäre, usw.), konnten, sofern auf ihre Ausschaffung verzichtet wurde, meist nicht im Genuss der vollen Bewegungsfreiheit gelassen werden, und zwar deswegen nicht, weil die von ihnen vorgebrachten Gründe ihrer Flucht oder ihrer Einreise in die Schweiz oft zweifelhaft erschienen, oder weil die Leute mittel-

los waren, weder von Verwandten, noch Bekannten, noch von den an der Grenze ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit angelangten Flüchtlingshilfsorganisationen unterstützt wurden, oder (und) weil sich kein Kanton fand, der sie aufnehmen und für sie sorgen wollte. In allen diesen Fällen, die mit Beispielen aus der Praxis beliebig vermehrt werden könnten, erwies sich die fremdenpolizeiliche Internierung als notwendige oder geeignete Massnahme.

Die Zeitumstände brachten aber nicht nur eine starke Zunahme der Internierungen mit sich, sondern auch eine vielseitigere Ausgestaltung des Internierungsvollzuges. Art. 14 Abs. 2 ANA, der der Internierungsbehörde weitgehenden Spielraum lässt, wann, in welchen Fällen sie internieren will, räumt ihr mit seiner lakonisch kurzen Fassung auch völlig freies Ermessen ein, wo und wie sie internieren will, d. h. unter welches „Internierungsregime" sie den zu internierenden Ausländer stellen will. Diese Freiheit in der Ausgestaltung des Vollzuges der Internierung wirkte sich in der Praxis sehr vorteilhaft aus und ermöglichte es der zuständigen Behörde zu individualisieren und die Internierung je nach den Umständen im Einzelfall abzustufen und verschieden durchzuführen. So stellt sich die Internierung heute als vielseitige, den Anforderungen der Zeit und den Aufgaben der Fremdenpolizei in hohem Masse Rechnung tragende und in manchen Fällen sogar wertvolle Ergänzung zum Strafrecht bildende Administrativmassnahme dar, die in den verschiedensten Formen vollzogen wird: Durch Einweisung in Strafanstalten, Internierten-, Arbeits- und Emigrantenlager, durch Unterbringung in Pensionen, Heimen und Anstalten verschiedenster Art oder durch die blosse Zuweisung eines bestimmten Aufenthaltsortes (Stadt oder Dorf).

Um die Internierung von *Emigranten* noch mehr zu erleichtern, wurden die gesetzlichen Voraussetzungen des ANA zum Erlass dieser Massnahme im BRB vom 17. Oktober 1939 (Oktoberverordnung) zum Teil aufgehoben (Art. 14 Okt. VO). Das führte ein halbes Jahr später zur Ausbildung einer besondern Internierungsart, von der weiter unten kurz gesprochen werden soll. Im gleichen BRB (Art. 7) wurde ferner die Internierungskompetenz vom eidg. Justiz- und Polizeidepartement an die eidg. Polizeiabteilung delegiert (1).

---

(1) AS, NF, Bd. 55, 1939, S. 1135 ff.

Zwei weitere Modifikationen der Internierung brachte später der BRB vom 17. Mai 1940 (Art. 3), durch den die bisherige Höchstgrenze der Internierungsdauer (2 Jahre) aufgehoben und weiter die Möglichkeit vorgesehen wurde, bemittelten Internierten die Kosten der Internierung zu überbinden (1).

Nach Kriegsausbruch ist der Rahmen der Internierung noch in einem andern Sinne erweitert worden. Der Bundesrat, der sich gezwungen sah, Ausländer gestüzt auf Art. 70 BV des Landes zu verweisen, ging dazu über, in das Dispositiv seiner Ausweisungsverfügung die Bestimmung aufzunehmen, dass im Falle der Nichtdurchführbarkeit der Ausschaffung die Internierung Platz zu greifen habe. Diese in Auslegung von Art. 70 BV beschlossene Internierung unterscheidet sich von der das Thema der vorliegenden Arbeit bildenden Internierung des ANA nur hinsichtlich der Rechtsgrundlage. Die Voraussetzungen ihrer Anwendbarkeit sind die gleichen (Ausreisepflicht, Unmöglichkeit der Ausschaffung) und sie wird auch gleich wie diese vollzogen — Vollzugsbehörde ist ebenfalls die eidgenössische Polizeiabteilung.

§ 3. Begriff und rechtliche Natur der Internierung.

I. Der Begriff der Internierung:

Die begriffliche Umschreibung der Internierung begegnet, sofern man eine allgemein gültige Definition aufstellen will, einigen Schwierigkeiten. Dies aus verschiedenen Gründen. Einmal, weil die Gesetzgebung in der Schweiz nicht näher umschreibt oder sich mit ungenauen Andeutungen begnügt, worin die Internierung besteht. Dann aus dem Grund, weil die Praxis, der die nähere Ausgestaltung der Internierung überlassen ist, diese Massnahme im Laufe der Zeit verschieden aufgefasst und angewendet hat.

Die Doktrin hat sich bis jetzt nur wenig mit der Internierung befasst und es ist ihr nicht gelungen, eine klare und umfassende Definition herauszuarbeiten. Es wird wohl etwa gesagt, die Internierung sei im Gegensatz zum Aufenthaltsverbot (Ausweisung),

(1) AS, NF, Bd. 56, 1940, S. 490.

ein Aufenthaltsgebot, bestehend in der Festhaltung eines Ausländers im Inland überhaupt, oder in der Festhaltung an einem bestimmten Ort, oder in der Inhaftierung (1). Aber diese Definition ist ungenau, unklar und ungenügend.

Der Einfachheit halber sei hier nur, wie bereits in der Einleitung angeführt, von der schweizerischen Internierung die Rede; die begriffliche Erörterung sei also auf das *schweizerische Recht* und die *heutige schweizerische Internierungspraxis* beschränkt.

A. Das wichtigste Begriffsmerkmal der Internierung ist die *Zuweisung eines bestimmten Aufenthaltsortes.* Die Internierung ist ein Aufenthaltsgebot. Das heisst, der von dieser Massnahme Betroffene ist in seiner Bewegungsfreiheit eingeschränkt. Die Beschränkung kann eine mehr oder weniger weitgehende sein, je nachdem wie die „Zuweisung eines bestimmten Aufenthaltsortes" erfolgt. Diese letzere kann darin bestehen, dass der Internierte einen bestimmten Bezirk (Kanton, Amtsbezirk, Gemeinde, usw.) nicht ohne behördliche Bewilligung verlassen darf, oder dass er in ein Lager oder Heim eingewiesen wird, oder sogar in eine Strafanstalt, wo er nur noch minimale Bewegungsfreiheit besitzt.

In diesem weiten Rahmen kommt die Internierung wenigstens heute zur Anwendung. Früher war es allerdings anders. Während im letzten Jahrhundert den Internierten in der Regel ziemlich weitgehende Bewegungsfreiheit gelassen wurde, bestand die Internierung in diesem Jahrhundert vor dem Ausbruch des neuen Krieges durchwegs in der Einweisung in eine Anstalt. Aus welchem Grunde die Internierung später strenger angewandt worden ist als früher, ist im vorhergehenden Paragraphen schon auseinandergesetzt worden. Als sie erstmals in die Kodifikation aufgenommen wurde (1916 und 1917), verstand der Gesetzgeber diese Massnahme so, wie sie in den letzten Jahren vorher vollzogen worden war, nämlich als weitgehende Beschränkung der Bewegungsfreiheit. Deshalb spricht die Verordnung von 1917 auch von der Internierung „in einer geeigneten Anstalt". Diese ungenaue, aber immerhin aufschlussreiche Umschreibung wurde später weggelassen. Das ANA übernahm die Internierung als feststehenden, von der Praxis ausgebildeten Begriff und bestimmt in Art. 14 Abs. 2 nur, dass ein Ausländer, dessen Ausschaffung sich als undurchführbar erweise, interniert werden könne. Die Internierung wäre

(1) Isay, das deutsche Fremdenrecht, Berlin, 1923, S. 250.

demnach als allgemein gültiger Begriff zu betrachten und zwar wäre sie so aufzufassen, wie sie von der Praxis ausgebildet worden war (= Einweisung in eine Anstalt). Diese an sich folgerichtige Interpretation wurde bei Ausbruch des Krieges aufgegeben, als sich die Notwendigkeit ergab, die Internierung auch in freierer Form zu vollziehen. Die zur Internierung zuständige Behörde stellte sich auf den Standpunkt, dass die Internierung wohl in erster Linie in der Einweisung in eine Anstalt bestehe, dass es der Gesetzgeber aber ihrem Ermessen überlasse — was sich besonders daraus herleiten lässt, dass auf die früher verwendeten ergänzenden Worte „in einer geeigneten Anstalt" verzichtet wurde — die Internierung auch in freierer Form durchzuführen. Diese Auffassung dürfte wohl nicht anzufechten sein. Sie trägt den Staatsinteressen Rechnung und ermöglicht im Einzelfall eine individuellere, mildere Internierungsform; im übrigen mag es auch als etwas gewagt erscheinen auf Grund der Praxis einiger Jahre bereits von einem „allgemein gültigen Begriff" der Internierung zu sprechen.

Diese Ausdehnung des Internierungsbegriffes ist in der Praxis nicht plötzlich, sondern schrittweise erfolgt. Ungefähr ein Jahr ist seit Kriegsausbruch verstrichen, bis sich das Bild abgerundet hatte und bis überblickt werden konnte, was in der Zwischenzeit in der Praxis geformt und wie und in welchem Masse der Begriff der Internierung erweitert worden war. Heute ist die Internierung eine vielseitige fremdenpolizeiliche Massnahme, die darin besteht, dass ein Ausländer einer mehr oder weniger weitgehenden Beschränkung der Bewegungsfreiheit und damit einer strengern oder weniger strengen behördlichen Kontrolle unterworfen wird.

Eine Etappe in dieser Entwicklung stellt die oben bereits erwähnte Oktoberverordnung dar (BRB vom 17. Oktober 1939 über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung). Diese spricht in Art. 14 Abs. 1 lit. c bereits von der Internierung „in einem überwachten Heim oder in einem Lager". Man könnte geneigt sein, diese Bestimmung als eine Art „Legaldefinition" aufzufassen, aber wahrscheinlich ist sie nichts anderes als eine Exemplifizierung, durch die der frühere Begriff der Internierung erweitert und gleichzeitig das freie Ermessen der Behörden in der Ausgestaltung der Internierung unterstrichen wird.

Nähere Einzelheiten darüber, wie die Zuweisung eines bestimmten Aufenthaltsortes im Einzelfall geschieht, werden im Kapitel über den Internierungsvollzug angeführt.

B. Ein weiteres Begriffsmerkmal der Internierung besteht darin, dass diese *jederzeit aufgehoben werden kann.* Kann und will ein Internierter auf legalem Wege ausreisen, muss er aus der Internierung entlassen werden. Ist die Ausschaffung möglich geworden, wird die Internierung aufgehoben und die Ausschaffung vollzogen. Man sagt deshalb, die fremdenpolizeiliche Internierung sei ein Aufenthaltsgebot ohne Ausreiseverbot (1), oder ein resolutiv bedingtes Zwangsdomizil. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die fremdenpolizeiliche Internierung u. a. von den in § 1 genannten völkerrechtlichen Internierungsarten und von der „administrativen Internierung". Die Internierung kann auch sonst jederzeit aufgehoben werden, wenn es der zuständigen Behörde für angebracht erscheint.

Die zeitliche Befristung der Internierung in Art. 14 ANA ist durch den BRB vom 17. Mai 1940 aufgehoben worden. Der jederzeitigen Aufhebung entspricht deshalb als Korrelat die Unbeschränktheit ihrer Dauer.

C. Internierung ist nur dasjenige Aufenthaltsgebot, das als *fremdenpolizeiliche Massnahme* gegenüber einem *Ausländer* verfügt wird, und zudem nur gegenüber einem solchen Ausländer, der zur Ausreise verpflichtet ist, der dieser Pflicht nicht nachkommt und dessen Ausschaffung nicht durchführbar ist. Ob der Ausländer zur sofortigen Ausreise verpflichtet ist (bei Ausweisung, Wegweisung oder Fortweisung), oder ob die Ausreisepflicht bloss dem Grundsatz nach für die Zukunft ausgesprochen wird (z.B. bei der Tolerierung von Flüchtlingen und Emigranten), spielt rein begrifflich keine Rolle.

Diese Begriffmerkmale zusammengefasst, gelangt man zu folgender Definition der Internierung: Unter der fremdenpolizeilichen Internierung versteht man eine gegenüber einem ausreisepflichtigen, nicht „ausschaffbaren" Ausländer verfügte, jederzeit aufhebbare Aufenthaltsbeschränkung.

II. Die rechtliche Natur und der Zweck der Internierung:

Art. 14 ANA charakterisiert die Internierung als *Massnahme des Verwaltungszwanges.* Kommt ein Ausländer der Ausreisepflicht nicht nach, kann auf dem Wege des Verwaltungszwanges gegen ihn vor-

(1) Schindler, die Fremdenausweisung aus politischen Gründen nach schweizerischem Bundesstaatsrecht, Diss., Zürich, 1930, S. 42.

gegangen werden: Er kann (nicht muss) ausgeschafft werden. Ist die Ausschaffung nicht durchführbar, kann an deren Stelle die Internierung treten. Die Internierung ist deshalb ein Surrogat der Ausschaffung, eine Art „Ersatzvornahme". In der Praxis bezeichnet man sie — ungenau — oft auch als ein Surrogat der Ausweisung oder der Wegweisung.

Die Auffassung, dass die Internierung eine Massnahme des Verwaltungszwanges sei, ist jedoch nur bedingt richtig. Massnahme des Verwaltungszwanges im technischen Sinne ist die Internierung nur dann, wenn die Ausschaffung überhaupt nicht durchgeführt werden kann, oder wenn sie sich als erfolglos erwiesen hat (der ausgeschaffte Ausländer kehrt trotz erfolgter Ausschaffung immer wieder illegal zurück). Es gibt nun aber Internierungsfälle, in denen die Ausreisepflicht bloss dem Grundsatze nach und nicht in der Form eines ausdrücklichen, eine bestimmte Frist ansetzenden Befehls ausgesprochen wird (bei den Emigranten, vgl. Art. 10 und 14 der Oktoberverordnung), oder in denen die Ausschaffung an sich durchführbar wäre, aber aus besonderen Gründen (bei Gewährung des Asyls) darauf verzichtet wird. In allen diesen Fällen, die heute in der Mehrzahl sind und auf die weiter unten näher eingetreten werden soll, kann die Internierung richtigerweise nicht als Massnahme des Verwaltungszwanges betrachtet werden. Sie ist vielmehr eine *eigene, besondere Verwaltungsmassnahme,* die je nach ihrem Zweck im Charakter verschieden ist. Erfolgt die Internierung wegen krimineller oder politischer Gefährlichkeit des betreffenden Ausländers, oder wegen schweren Fremdenpolizeivergehen (z. B. wegen Versteckthaltens, illegalen Arbeitens), so hat sie den Charakter einer *„sichernden Massnahme".* In der Praxis wird oft auch interniert, weil ein Ausländer mittellos ist, niemand für ihn aufkommt und billigerweise kein Kanton zu seiner Unterstützung angehalten werden kann. Die Internierung ist dann nichts anderes als eine *Fürsorgemassnahme.*

Die Tatsache, dass die Internierung oft in derselben Form wie eine Freiheitsstrafe vollzogen wird (in den Zwanziger- und Dreissigerjahren war das die Regel, heute kommt diese strenge Form des Internierungsvollzuges nur noch in besonders schweren Fällen zur Anwendung), hat zur Aufwerfung der Frage geführt, ob die Internierung nicht als eine *Strafe* angesehen werden müsse.

Nach der allgemeinen Rechtsauffassung ist die Strafe ein Übel, das von der zuständigen öffentlichen Gewalt gegen einen Delin-

quenten als Vergeltung wegen eines von ihm verübten Deliktes verhängt wird. Die *Internierung* hat aber nicht den Sinn einer Vergeltung, sondern den einer *administrativen Zwangsmassnahme,* einer *„sichernden Massnahme“* oder einer *Fürsorgemassnahme.* Ausserdem wird sie nicht wegen eines begangenen Deliktes vorgenommen.

Die Strafe ist rein repressiv, sie ist bestimmt bemessen und nimmt auf die Tatsache keine Rücksicht, was nach ihrer Beendigung mit dem Ausländer zu geschehen hat. Da die Strafe den praktischen, fremdenpolizeilichen Bedürfnissen oft nicht genügend Rechnung trägt, wurde die Internierung als administrative Praeventivmassnahme eingeführt (1). Als solche ist sie oft Ergänzung — oder sogar Surrogat — der Strafe, weist aber begrifflich keinen „Strafcharakter“ auf. Die Internierung steht zur Strafe im gleichen Verhältnis wie diese zu der in der Doktrin erst vor relativ kurzer Zeit als besondere Institution herausgearbeiteten kriminellen „sichernden Massnahme“ (2). Sofern man allerdings den Boden des Vergeltungsstrafrechts verlässt und sich auf den Standpunkt des Zweckstrafrechts stellt, kann man gewissen Erscheinungsformen der Internierung auch Strafcharakter beimessen.

III. Die rechtliche Stellung des Internierten:

Während der Dauer der Internierung untersteht der Ausländer der Internierungsbehörde, d.h. dem eidg. Justiz- und Polizeidepartement, resp. der eidg. Polizeiabteilung. Diese bestimmt den Vollzug der Internierung und entscheidet im Rahmen ihres Ermessens welche Rechtsstellung dem Internierten einzuräumen ist.

Die rechtliche Stellung des Internierten äussert sich darin, dass diesem gewisse Pflichten obliegen und bestimmte Rechte zustehen. Eine Übersicht über alle diese Pflichten und Rechte zu geben, käme einer Darstellung des in der Schweiz geltenden Fremdenrechts gleich und würde den Rahmen dieser Arbeit weit überschreiten. Es sei hier bloss auf einige wichtige Punkte hingewiesen, die den internierten Ausländer vom „gewöhnlichen“, nicht internierten Ausländer unterscheiden.

---

(1) In der Praxis wird z.B. auf die Strafmöglichkeit des Art. 23 ANA oft verzichtet, wenn sich gleichzeitig die Frage der Internierung stellt; denn mit der Internierung lässt sich der gewünschte Erfolg viel besser erzielen.

(2) Auf nähere Einzelheiten über den Unterschied zwischen Strafe und sichernder Massnahme sei hier nicht eingetreten und diesbezüglich verwiesen auf Liszt-Schmidt, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, 25. Aufl., Berlin und Leipzig, 1927, S. 351; v. Dach, Grundsätze der Vollstreckung im Strafrecht, Berner Diss., 1938, S. 46 ff.; Mühlebach, die sichernde Massnahme der Verwahrung in der Gesetzgebung der Schweiz. Kantone, Zürcher Diss., 1933, S. 24 ff. u.a.m.

a) Dem Internierten obliegen zunächst bestimmte **Pflichten.** Er ist in erster Linie verpflichtet, den ihm zugewiesenen Aufenthaltsort (Anstalt, Lager, Heim, Pension, Stadt, Dorf usw.) nicht ohne behördliche Bewilligung zu verlassen. Ferner untersteht er allen denjenigen Verpflichtungen, die sich aus der Lager- oder Anstaltsordnung, oder, ganz allgemein gesprochen, aus der Ordnung des Internierungsregimes ergeben (z.B. die Pflicht, nach Vorschrift der Lagerordnung aufzustehen, gewisse Arbeiten zu besorgen, die Korrespondenz der Zensur vorzulegen, sich periodisch bei der Polizei zu melden, des Abends keine Ausgänge zu unternehmen — und überhaupt: den Anordnungen der Vollzugsorgane nachzukommen). Diese Pflichten, die im Kapitel über den Internierungsvollzug näher erörtert werden, werden entweder von der Internierungsbehörde oder von den in deren Namen und Auftrag den Vollzug der Internierung besorgenden Organen (Anstaltsdirektoren, Lagerleitern usw.) aufgestellt. Das Gesetz selbst sagt über die den Internierten obliegenden Pflichten nichts. Einzig der BRB vom 17. Mai 1940 enthält eine Verpflichtung: Bemittelte Internierte können zur Übernahme der Kosten der Internierung angehalten werden.

Verstösst der Internierte gegen die ihm auferlegten Verpflichtungen, wird er *disziplinarisch bestraft.* Als Disziplinarmassnahmen kommen in Betracht: Verwarnung, Verschärfung des Internierungsvollzuges (z.B. Arrest, Versetzung von einem Arbeitslager in ein „Interniertenlager" oder in eine Strafanstalt usw.), Ausschaffung (sofern diese technisch überhaupt möglich ist und bisher bloss mit Rücksicht auf den Internierten unterlassen wurde). Disziplinarbehörde ist entweder die eidg. Polizeiabteilung (resp. das eidg. Justiz- und Polizeidepartement — oder der Bundesrat, bei Ausschaffung von Militärflüchtlingen), oder, wenn die Massregelung im Lager oder in der Anstalt selbst erfolgt, auch die Lager- oder Anstaltsleitung. Neben dieser disziplinarischen ist auch eine *gerichtliche Bestrafung* möglich, und zwar gestützt auf Art. 23 Abs. 2 ANA (Busse bis Fr. 2000.—, im Falle der Nichterhältlichkeit gemäss Art. 24 Abs. 1 ANA, Art. 8 Bundesstrafrecht von 1853 und Art. 151 OG umzuwandeln in Gefängnistrafe). Davon ist aber in der Praxis bis jetzt kein Gebrauch gemacht worden, weil auf dem Wege der Disziplinarstrafe derselbe Erfolg besser und einfacher erreicht wird.

b) Die Stellung des internierten Ausländers unterscheidet sich von derjenigen des Nichtinternierten nicht nur dadurch, dass jener mehr Verpflichtungen unterworfen ist als dieser, sondern auch dadurch, dass jenem weniger subjektive **Rechte** zustehen oder dass die Ausübung dieser Rechte mehr oder weniger eingeschränkt ist. Diese „Minderung der Rechte" ist im Gesetz nicht erwähnt, ergibt sich aber als logische Folge aus der Tatsache der Internierung. Da die Internierung verschieden vollzogen wird, ist auch die „Rechtsminderung" ungleich. Gewisse Rechte fallen durch die Internierung, in welcher Form sie auch angewendet werde, eo ipso dahin (z. B. das „Recht" auf freie Niederlassung, auf volle Bewegungsfreiheit), andere Rechte sind dem Internierten unter allen Umständen zuzubilligen (z. B. das Recht ein Testament zu errichten, auszureisen usw.), bei gewissen Rechten kommt es darauf an, wie die Internierung vollzogen wird. Oft ist es schwierig zu entscheiden, ob einem Internierten ein Recht zusteht oder nicht oder wie weit ihm ein Recht eingeräumt werden kann. Hat ein Internierter beipielsweise das Recht einem Verein beizutreten, einen Kaufvertrag abzuschliessen (er will z. B. sein Automobil verkaufen um Geld für seine Auswanderung zu erhalten), oder in der Schweiz eine Ehe einzugehen? In praxi dürfte wohl, wenn man die Frage beantworten will, ob im Einzelfall ein Recht zugebilligt werden kann oder nicht, von der Überlegung ausgegangen werden, ob das geltend gemachte Recht nicht dem Zweck und der geordneten Durchführung der Internierung widerspricht und ob nicht vom Standpunkt des Staatsschutzes aus notwendigerweise ein Recht zu versagen ist.

Auf weitere Einzelheiten einzutreten, würde zu weit führen. Es sei bloss noch darauf hingewiesen, dass dem Internierten in *fremdenpolizeilicher Beziehung* ausser dem Recht, gegen die Internierung zu rekurrieren oder ein „Wiedererwägungsgesuch" einzureichen (1), keine Rechte (mehr) zustehen. Da er zur Ausreise verpflichtet ist, hat er kein sich auf eine Niederlassungs-, Aufenthalts- oder Toleranzbewilligung gründendes oder nach Gesetz bewilligungsfreies „Anwesenheitsrecht", aus dem weitere Rechte abgeleitet werden können. Diese Regel gilt aber nicht ohne Ausnahme: Wie im nächsten Paragraphen näher ausgeführt wird, wird bei der gestützt auf Art. 14 der Oktoberverordnung verfügten

(1) Nähere Einzelheiten hierüber im Kapitel über das Internierungsverfahren.

Einweisung (Internierung) von Emigranten in Arbeitslagern das Aufenthaltsverhältnis weiter geregelt.

Aus der Tatsache, dass der Internierte kein Anwesenheitsrecht besitzt, darf jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass er deswegen auch kein „Domizil" oder keinen „Wohnsitz" habe. Das Anwesenheitsrecht (Niederlassung, Aufenthalt, Toleranz) ist ein Begriff des Fremdenpolizeirechts, der „Wohnsitz" ein Begriff des Zivilrechts, des Prozessrechts, des Schuldbetreibungsrechts, des Steuerrechts oder anderer Rechtsgebiete. Da der Internierte sich trotz Ermangelung eines fremdenpolizeilichen Anwesenheitsrechtes faktisch im Lande aufhält und, wie oben erwähnt, in mehr oder weniger beschränktem Umfang Inhaber subjekter Rechte ist und am Rechtsleben teilnimmt, ergibt sich in praxi die Notwendigkeit, seinen Aufenthaltsort zum Anknüpfungspunkt bei der Entstehung oder dem Untergang oder der Geltendmachung gewisser Rechte zu machen. Das zeigt sich besonders deutlich im Zivilrecht. Wo hat der Internierte seinen „zivilrechtlichen Wohnsitz"? Diese Frage ist nicht leicht zu beantworten, denn die Antwort hängt davon ab, wieweit man dem Fremdenpolizeirecht einen Einfluss auf die Gestaltung des zivilrechtlichen Wohnsitzes zubilligen will. Hinsichtlich des zivilrechtlichen Wohnsitzes fremdenpolizeilich internierter Ausländer dürften folgende Regeln gelten: 1. Ein Wohnsitz im Auslande besteht nicht mehr, ausgenommen vielleicht in solchen Fällen, in denen die Einreise in die Schweiz nur für kürzere Zeit erfolgte und die Rückreise infolge zeitbedingter Verkehrsschwierigkeiten (z. B. Unterbruch der Verkehrsverbindungen infolge kriegerischer Verwicklungen) vorübergehend nicht möglich ist. 2. Ein „ordentlicher Wohnsitz" im Sinne von Art. 23 Abs. 1 ZGB (Ort, wo sich eine Person mit der Absicht dauernden Verweilens aufhält) ist nur dann anzunehmen, wenn sich ein Ausländer vor der Internierung während einiger Zeit in der Schweiz an einem bestimmten Ort aufgehalten hat und im Besitze einer fremdenpolizeilichen Bewilligung (Niederlassungs-, Aufenthalts-, Toleranzbewilligung, gewesen ist. Wird die Internierung nicht in sehr freier Form vollzogen — was zum Erwerb eines neuen Wohnsitzes führen kann — sondern in einem Lager, oder in einer Anstalt, oder in einem Heim, bleibt der „ordentliche" Wohnsitz am selben Ort weiterbestehen und wird durch die Tatsache der Internierung nicht berührt (Art. 24 Abs. 1, Art. 26 ZGB). 3. In allen

andern Fällen gilt der Aufenthaltsort als Wohnsitz (Art. 24 Abs. 2 ZGB), d.h. der Ort, wo die Internierung vollzogen wird. Der zivilrechtliche Wohnsitz hat vor allem Bedeutung für die Bestimmung des anwendbaren Rechts, des Gerichtsstandes und dient oft zur Bestimmung des Wohnsitzes im öffentlichen Recht (z. B. im Steuerrecht, im Betreibungsrecht) (1).

Hinsichtlich der Rechtsstellung der fremdenpolizeilich internierten Ausländer ist auch schon die Frage aufgeworfen worden, ob diese dem Militärstrafrecht unterstehen, wenigstens in Zeiten aktiven Dienstes. Art. 3 des schweizerischen Militärstrafgesetzes vom 13. Juni 1927 bestimmt nämlich, dass „internierte Militär- und Zivilpersonen" im Falle aktiven Dienstes dem Militärstrafrecht unterstehen, wenn und soweit der Bundesrat die Unterstellung beschliesst. Ein solcher Beschluss ist bis jetzt vom Bundesrat nicht gefasst worden. Diese Bestimmung bezieht sich wahrscheinlich vor allem auf die Fälle der in § 1 dieser Arbeit behandelten völkerrechtlichen Internierung. Es kann aber auch die fremdenpolizeiliche Internierung darunter verstanden werden.

---

(1) Homberger, das Schweizerische Zivilgesetzbuch, in „Die Handelshochschule", S. 30 und 31; Tuor, das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 3. Auflage, Zürich, 1934, S. 66 ff.

II. Kapitel: Die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen und die Hauptanwendungsfälle der Internierung.

§ 4. Die rechtlichen Voraussetzungen der Internierung.

Wie in § 2 (1) erwähnt worden ist, sind in der Praxis seit dem Kriegsausbruch neben der sich auf Art. 14 ANA stützenden Internierung noch zwei andere Erscheinungsformen der Internierung ausgebildet worden: auf Grund von Art. 14 Abs. 1 lit. c der Oktoberverordnung und von Art. 70 der Bundesverfassung. Diese beiden Internierungsarten werden in IV dieses Paragraphen näher erörtert; vorläufig soll bloss von den Voraussetzungen der „ordentlichen Internierung", der Internierung des Art. 14 Abs. 2 ANA, gesprochen werden.

Damit interniert werden kann, müssen gewisse Voraussetzungen erfüllt sein. Diese *Voraussetzungen* sind zunächst *rechtliche,* d.h. solche, die im Gesetz ausdrücklich erwähnt werden. Sind diese gegeben, kann — nicht muss — interniert werden. Es steht im Ermessen der zur Internierung zuständigen Behörde, ob sie beim Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen internieren will oder nicht. Tut sie es, dann interniert sie, weil ihr das infolge der tatsächlichen Umstände des Einzelfalles angebracht erscheint. Diese tatsächlichen Umstände, bei deren Vorhandensein die Internierung verfügt wird, nennen wir die *„tatsächlichen Voraussetzungen der Internierung."* Wir werden uns mit ihnen in § 5 befassen und sprechen hier nur von den *rechtlichen* Voraussetzungen der Internierung.

Primäre, im Gesetz allerdings nicht ausdrücklich erwähnte rechtliche Voraussetzung, dass die Internierung vorgenommen werden kann, ist, dass das Fremdenpolizeirecht im Einzelfall überhaupt anwendbar ist. Ist das der Fall, müssen dazu nach Art. 14

(1) Seite 27.

ANA folgende Voraussetzungen vorhanden sein: 1. muss der Ausländer zur Ausreise aus der Schweiz verpflichtet und dieser Pflicht nicht nachgekommen sein und 2. muss die Ausschaffung undurchführbar sein. Nur und erst wenn diese Vorausetzungen vorhanden sind, kann die Internierung *vollzogen* werden. Die *Anordnung* der Internierung (d.h. der Internierungsbeschluss) kann jedoch auch schon früher erfolgen, und zwar dann, wenn die Internierung aus besondern, später zu erörternden Gründen zur Zeit nicht vollzogen werden kann, aber die Voraussetzungen bei Eintritt der Möglichkeit des Vollzugs der Internierung aller Wahrscheinlichkeit nach vorliegen werden (z.B. ein ausgelieferter oder sich in Strafhaft befindender Ausländer kann nach Ablauf der Strafe voraussichtlich nicht ausreisen und nicht ausgeschafft werden). Die Anordnung der Internierung hat in diesen Fällen vorsorglichen, provisorischen Charakter. In Rechtskraft erwächst sie erst, wenn die Voraussetzungen tatsächlich gegeben sind.

I. Die Anwendbarkeit des Fremdenpolizeirechts:

A. Die Beschränkung der Anwendbarkeit auf Ausländer:

Das Fremdenpolizeirecht ist, wie schon sein Name sagt, nur auf Ausländer anwendbar. Das ergibt sich aus seinem Begriff. Wo fremdenpolizeiliche Vorschriften ausnahmsweise auch Schweizerbürger betreffen (z.B. bei der Meldepflicht des Gastgebers), handelt es sich nicht um fremdenpolizeiliche Vorschriften im technischen Sinne des Wortes, sondern um allgemeine administrative Vorschriften, die zur Sicherung der fremdenpolizeilichen Bestimmungen dienen. Art. 14 ANA spricht ausdrücklich nur von Ausländern und hebt damit hervor, dass nur ein Ausländer Objekt der Internierung sein kann, und nicht ein Schweizerbürger. Objekt der Internierung ist auch immer nur eine physische Person, denn das Fremdenpolizeirecht bezieht sich nur auf physische Personen.

Wann aber ist ein Mensch Ausländer und wann ist er Schweizerbürger? Nach Ruth (1) lässt sich der Begriff des Ausländers am besten negativ umschreiben: „Ausländer ist, wer nicht das Schweizerbürgerrecht besitzt". Schweizerbürger ist, wer nach schweizerischer Gesetzgebung und Praxis als solcher anerkannt wird.

(1) Ruth, op. cit., S. 22.

Danach wird das Schweizerbürgerrecht erworben: 1. „automatisch", auf Grund von familienrechtlichen Tatsachen (Geburt, Eheschluss, Legitimation), 2. durch „Verleihung" (Naturalisation, Wiedereinbürgerung, Zwangseinbürgerung Staatenloser), 3. bei Gebietszuwachs (automatisch oder durch Verleihung) (1).

Das Bestehen des Schweizerbürgerrechts wird von der Fremdenpolizei nicht von Amtes wegen nachgeprüft, sondern ist von der sich als Schweizerbürger ausgebenden Person durch Vorlegen des Heimatscheines nachzuweisen. Solange dieser Nachweis nicht erbracht ist, können die Fremdenpolizeibehörden eine Person als Ausländer behandeln und sie gegebenenfalls internieren. Praktisch werden sie dies allerdings nur dann tun, wenn ihres Wissens das Schweizerbürgerrecht nicht oder höchst wahrscheinlich nicht vorhanden ist. In Zweifelsfällen dürfte in der Regel mit der Internierung zugewartet werden, bis das Bundesgericht die Frage der Staatsangehörigkeit endgültig entschieden hat (2). Wird das Schweizerbürgerrecht später nachgewiesen, ist die Internierung unverzüglich aufzuheben; desgleichen, wenn ein Internierter, was in der Praxis kaum vorkommen kann, nachträglich die schweizerische Staatsangehörigkeit erwirbt.

Eine Ausnahme vom Grundsatz der Nichtanwendbarkeit des Fremdenpolizeirechts auf Schweizerbürger wird mitunter bei Doppelbürgern gemacht (3). Kommen solche Doppelbürger mit einem Pass eines andern Staates in die Schweiz, können sie ausnahmsweise fremdenpolizeilich behandelt werden. Aber nicht gegen ihren Willen. Deshalb kommt die Internierung in solchen Fällen nicht in Betracht.

B. Fälle, in denen das Fremdenpolizeirecht auf Ausländer nicht anwendbar ist:

Nicht alle Ausländer unterstehen dem Fremdenpolizeirecht. Diese Nichtanwendbarkeit des Fremdenpolizeirechts kann eine absolute, totale, oder nur eine teilweise oder vorübergehende sein. Das gilt vor allem bei folgenden Personen:

---

(1) M. Ruth, das Schweizerbürgerrecht, Verhandlungen des Schweiz. Juristenvereins, 1937, S. 42 a und 43 a.

(2) Seit dem BRB vom 20. Dezember 1940 über Änderungen der Vorschriften über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts — E. Ges. Slg. 1940, S. 2027 — wird diese Frage vom eidg. Justiz- und Polizeidepartement entschieden (Art. 5).

(3) Ruth, op. cit. S. 24.

1. Beim *diplomatischen Korps* sensu lato (den eigentlichen „Exterritorialen"), beim technischen und Hilfspersonal, d.h. dem übrigen, offiziellen, nicht exterritorialen Personal der diplomatischen Missionen (ausgenommen die Dienerschaft), bei den Konsuln und bei den sogenannten Berufskonsularbeamten. Alle diese Personen unterstehen, solange sie in der Schweiz ihre diplomatischen Funktionen oder ihre amtliche Tätigkeit ausüben, nicht dem Fremdenpolizeirecht. Sie können deshalb auch nicht ausgewiesen oder interniert werden. Erscheint ihre Entfernung aus dem Lande als angebracht, erfolgt diese auf diplomatischem Wege durch „Abberufung". Kommen die Diplomaten oder Kosularbeamten der Aufforderung ihrer Heimatbehörden zur Heimkehr oder Ausreise nicht nach, steht es dann allerdings den inländischen Behörden frei, nötigenfalls die „gewöhnlichen" fremdenpolizeilichen Massnahmen (Ausweisung, Wegweisung, Ausscheffung, Internierung) zur Anwendung zu bringen; denn von dem Moment an, da ein Diplomat oder Konsul keine offiziellen Funktionen mehr ausübt, oder da seine Tätigkeit von den schweizerischen Behörden nicht mehr als offizielle Funktion anerkannt wird, untersteht er wie jeder andere Ausländer dem Fremdenpolizeirecht. Dies ist auch dann der Fall, wenn eine der genannten Personen ihre diplomatische oder konsularische Tätigkeit aufgibt und, ohne abberufen zu sein, sich weiterhin als Privatmann im Lande aufhält.

2. Bei den *völkerrechtlich Internierten* (Hospitalisierten, Neutralisierten usw. vgl. S. 11 ff.). Diese unterstehen bezüglich der Einreise, des Aufenthaltes und der Ausreise den Vorschriften des Völkerrechts, die im betreffenden Fall gelten. Wo diese Regeln nicht ausreichen, kann das Fremdenpolizeirecht — aber nur soweit es den internationalen Bestimmungen nicht widerspricht — analog angewandt werden; oder es können, gewissermassen als „Sonderfremdenpolizeirecht", besondere innerstaatliche Vorschriften über die Behandlung dieser Leute aufgestellt werden — wie das z.B. bei den im Juni 1940 in die Schweiz gekommenen französischen Truppen geschah.

3. *Ausgelieferte* unterstehen hinsichtlich ihrer Einreise und ihres Zwangsaufenthaltes (Untersuchungshaft oder Strafhaft) nicht den fremdenpolizeilichen Vorschriften. Durch die Auslieferung wird jedoch eine vorher verfügte Ausweisung oder Grenzsperre nicht aufgehoben (1) und es steht den Fremdenpolizeibehörden

(1) Ruth, op. cit. S. 22.

frei, während der Dauer des Zwangsaufenthaltes die ihnen geeignet scheinenden Entfernungsmassnahmen gegenüber dem Ausgelieferten zu treffen. Diese Massnahmen können jedoch erst vollzogen werden, wenn der Zwangsaufenthalt abgelaufen ist, d.h. vom Moment an, da der Ausgelieferte uneingeschränkt dem Fremdenpolizeirecht untersteht. Das gilt auch für die Internierung. Diese kann wohl — im Hinblick auf die spätere Unmöglichkeit der Ausschaffung — während der Untersuchungs- oder Strafhaft angeordnet, aber erst nach deren Ablauf vollzogen werden.

4. In einer ähnlichen Stellung wie die Ausgelieferten befinden sich die „gewöhnlichen" *Strafgefangenen*, d.h. die Ausländer, die in der Schweiz verhaftet und in Untersuchungshaft genommen werden und die hier ihre Strafe verbüssen. Von den Ausgelieferten unterscheiden sie sich dadurch, dass sie sich bereits vor ihrer Verhaftung im Inland aufgehalten haben und hier der Fremdenpolizei unterstellt gewesen sind. Durch die Anhebung des Strafverfahrens wird das Fremdenpolizeirecht teilweise in seiner Anwendung suspendiert: Das Aufenthaltsverhältnis wird während der Dauer der Untersuchungs- oder Strafhaft nicht weiter geregelt; Entfernungsmassnahmen können angeordnet, aber erst nach Beendigung der Strafe vollzogen werden.

II. Die Verletzung der Pflicht zur Ausreise:

Die weitere Voraussetzung, dass die Internierung vollzogen werden kann, besteht darin, dass der betreffende Ausländer zur Ausreise aus der Schweiz verpflichtet ist und dieser Pflicht keine Folge geleistet hat (Art. 14 Abs. 1 ANA). Der Tatbestand ist erfüllt, sobald die Pflicht zur Ausreise rechtswirksam geworden ist und sich der Ausländer trotz des Abwesenheitsgebotes physisch noch im Inland aufhält.

Damit ist wohl kurz skizziert, worin die Verletzung der Pflicht zur Ausreise besteht. Aber wann ist ein Ausländer denn überhaupt zur Ausreise verpflichtet? Diese Frage ist nicht so schnell beantwortet und bedarf einer nähern Untersuchung.

Zunächst ist festzustellen, dass das ANA keine klare und übersichtliche Regelung der Frage der Ausreisepflicht enthält. Will man zu einer einwandfreien und saubern Lösung gelangen, muss man auf die fremdenpolizeiliche Regelung der Anwesenheit der Ausländer zurückgreifen und der Übersichtlichkeit halber folgende Fälle unterscheiden:

A. Ein Ausländer, der in Umgehung der Grenzkontrolle oder (und) unter Missachtung der bestehenden Einreisevorschriften (z. B. Visumszwang) eingereist ist und der hier keine fremdenpolizeiliche Anwesenheitsbewilligung (Niederlassung, Aufenthalt, Toleranz) erhalten hat, desgleichen einer, der die fristgemässe Anmeldung unterlassen hat, (Art. 2 ANA, Art. 1 BRB vom 5. 9. 1939), hält sich illegal im Lande auf und ist eo ipso zur Ausreise aus der Schweiz verpflichtet. Seine Internierung kann, sofern auch die andern Voraussetzungen vorhanden sind, Unmöglichkeit der Ausschaffung usw., ohne weiteres vorgenommen werden.

B. Ein Ausländer, der im Besitz einer fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung ist, hat auf Grund dieser Bewilligung das Recht zur Anwesenheit im Lande (Art. 1 ANA). Solange die Bewilligung gültig ist, ist er nicht zur Ausreise verpflichtet. Zu letzterem ist zunächst erforderlich, dass die Bewilligung aus den in Art. 9 ANA genannten Gründen erloschen oder widerufen worden ist. Man könnte nun glauben, dass schon beim Erlöschen oder Widerrufen einer Bewilligung die Pflicht zur Ausreise aus der Schweiz — wo diese überhaupt in Frage kommt (Art. 9 Abs. 1 lit. a, b, c, d, e und f und Abs. 2 ANA) — vorliege. Aber das ist im Gesetz nicht gesagt und ist auch sonst nicht der Fall, ausgenommen bei der Ausweisung. Dem steht nämlich der Art. 12 Abs. 2 ANA entgegen, der sagt, dass der Ausländer beim Ablauf der Bewilligung zur Ausreise *aus dem Kanton* — also nicht aus der Schweiz — verpflichtet sei. Da der Ablauf der Bewilligung den praktisch wichtigsten Fall des Erlöschens einer Bewilligung darstellt, muss aus der erwähnten Gesetzesbestimmung geschlossen werden, dass auch bei den andern Fällen, in denen eine Bewilligung erlischt (und auch beim Widerruf einer Bewilligung) die Pflicht zur Ausreise sich bloss auf das Kantonsgebiet bezieht — *sofern die Pflicht zur Ausreise aus der Schweiz nicht durch eine besondere behördliche Verfügung festgesetzt wird.* Geschieht dies nicht, steht es dem Ausländer frei, in einen andern Kanton zu ziehen und sich dort um die Ausstellung einer Bewilligung zu bewerben (Art. 17 Abs. 3 VVO). In diesem Kanton wird er als neu Zugereister behandelt (Art. 17 Abs. 3 VVO) und geniesst bis zum Entscheid über sein Gesuch um Erteilung einer Bewilligung den

weiter unten näher zu erörternden sogenannten „bewilligungsfreien Aufenthalt".

Damit die Pflicht zur Ausreise sich auf das ganze schweizerische Gebiet bezieht, muss das durch behördliche Verfügung ausdrücklich angeordnet werden. Erlöschen und Widerruf der Bewilligung müssen durch fremdenpolizeiliche „Entfernungsmassnahmen" ergänzt werden. Als solche Massnahmen kommen in Betracht: Ausweisung, Wegweisung und Fortweisung. Im Unterschied zu den beiden letztgenannten ist die Ausweisung gleichzeitig ein Grund (Fall) der Beendigung der Bewilligung (1). Wegweisung und Fortweisung dagegen sind immer nur akzessorischer Natur, sie heben eine Bewilligung nicht auf.

Die Auffassung, dass Erlöschen (ausgenommen bei der Ausweisung) und Widerrufen der Bewilligung die Pflicht zur Ausreise aus der Schweiz allein noch nicht stipulieren, wird neben Art. 12 Abs. 2 ANA auch durch Abs. 1 desselben Artikels unterstrichen, in dem ausdrücklich von einem zur Ausreise „Verhalten" gesprochen wird.

C. Ein legal in die Schweiz eingereister Ausländer hat sich nach Art. 2 ANA innert 14 Tagen, bzw. 3 Monate nach erfolgter Einreise „zur Regelung der Bedingungen seiner Anwesenheit anzumelden". Während dieser Anmeldefrist darf sich der Ausländer „ohne besondere behördliche Bewilligung in der Schweiz aufhalten, ebenso nach richtig erfolgter Anmeldung bis zum Entscheid über das mit der Anmeldung einzureichende Gesuch um Bewilligung von Aufenthalt, Niederlassung oder Toleranz" (Art. 1 VVO). Hinsichtlich der Pflicht zur Ausreise aus der Schweiz befinden sich diese Ausländer in derselben Stellung wie die oben erwähnten Ausländer, deren Bewiligung erloschen oder widerrufen worden ist. Sie können „jederzeit zur Ausreise verhalten werden" (Art. 12 Abs. 1 ANA). Dieses „Verhalten zur Ausreise aus der Schweiz" geschieht durch Wegweisung, Fortweisung und, wenn die Gründe des Art. 10 ANA, des Art. 70 BV oder besonderer strafrechtlicher Bestimmungen vorhanden sind, durch Ausweisung (2).

---

(1) Ruth, op. cit. S. 107.

(2) Wie wir weiter unten sehen werden, kommt die „Ausschaffung" als Stipulierung der Pflicht zur Ausreise nicht in Betracht; die Ausschaffung ist eine blosse Vollzugsmassnahme, die den Erlass einer der drei genannten Entfernungsmassnahmen voraussetzt.

D. In seinem Beschluss vom 5. September 1939 über Einreise und Anmeldung der Ausländer (1) hat der Bundesrat u. a. angeordnet (Art. 2), dass jeder Ausländer (Diplomaten und Ausgelieferte ausgenommen) zur Einreise in die Schweiz oder zur Durchreise eines Visums bedarf und dass alle sich im Inland aufhaltenden Ausländer sich innert 24 Stunden zur Regelung ihres Aufenthaltsverhältnisses anzumelden haben. Kann man daher heute noch von einem sogenannten „bewilligungsfreien Aufenthalt" sprechen? Das hängt davon ab, als was man das Visum ansieht. Unseres Erachtens ist das Visum bloss eine Bewilligung zur Einreise und nicht gleichzeitig auch eine Art „Anwesenheitsbewilligung". Nach erfolgter Einreise hat sich der Ausländer innert 24 Stunden zur Regelung des Aufenthaltsverhältnisses anzumelden (Art. 2 BRB vom 5. Sept. 1939) und er erhält eine Niederlassungs-, Aufenthalts-, oder Toleranzbewilligung. Hinsichtlich der Pflicht zur Ausreise aus der Schweiz gilt in diesem Fall grundsätzlich das oben unter „B" (wenn der Ausländer eine Anwesenheitsbewilligung erhalten hat) und „C" (wenn noch keine Bewilligung ausgestellt worden ist) Gesagte.

Diese Regel gilt aber nicht uneingeschränkt. Art. 1 Abs. 2 der Oktoberverordnung sieht nämlich vor, dass die Höchstdauer des Aufenthalts im Visum festgesetzt werden kann (bei Möglichkeit der Verlängerung, vgl. Abs. 3). Das hat nun in der Praxis dazu geführt, dass in solchen Fällen, in denen die Höchstdauer des Aufenthaltes im Visum festgesetzt ist, oft eine eigentliche Regelung des Aufenthaltsverhältnisses unterlassen wird — besonders wenn die Dauer des Aufenthaltes in der Schweiz sehr kurz bemessen ist. Ist das der Fall, dann ist unseres Erachtens die Pflicht zur Ausreise aus der Schweiz nach Ablauf der im Visum vorgesehenen Frist — sofern keine Verlängerung erfolgt — eo ipso gegeben. Unterlässt der Ausländer die Ausreise, ist sein Aufenthalt illegal und es kann ohne Anordnung weiterer Entfernungsmassnahmen (Ausweisung, Wegweisung, Fortweisung) seine Internierung vorgenommen werden — sofern die Ausschaffung nicht durchführbar ist.

Die aufgezeigte Regelung der Pflicht zur Ausreise im schweizerischen Fremdenpolizeirecht ist unübersichtlich und kompliziert. Auf nähere Einzelheiten sei nicht eingetreten, denn in praxi macht

---

(1) AS, NF, Bd. 55, 1939, S. 843.

sich die Sache in der Regel einfach: Wo die Behörden die Pflicht zur Ausreise aus der Schweiz als notwendig erachten, verfügen sie die Ausweisung, Wegweisung oder Fortweisung. Das schafft für die Zukunft klaren Boden. Ist die Pflicht zum Verlassen des Landes nicht abgeklärt, kann meist ohne grosse Mühe eine der erwähnten Entfernungsmassnahmen nachgeholt und eine eindeutige Situation hergestellt werden. — Im übrigen wird die Sachlage auch insofern vereinfacht, als, wie weiter unten angeführt, eigentlich in jedem Internierungsbeschluss indirekt eine Fortweisungsverfügung enthalten ist.

Da praktisch die Pflicht zur Ausreise aus der Schweiz meist durch Ausweisung, Wegweisung und Fortweisung festgesetzt wird, sei noch etwas eingehender von diesen Entfernungsmassnahmen die Rede. Wo die Ausreisepflicht nicht eo ipso gegeben ist (in den unter „A" und „D" erwähnten Fällen), ist der Erlass einer der drei genannten Massnahmen unbedingt erforderlich, damit der Ausländer ausreisepflichtig ist. Man kann deshalb sagen, dass die Internierung erst vorgenommen (vollzogen) werden kann, wenn gegen den betreffenden Ausländer eine Ausweisungs-, Wegweisungs-, oder Fortweisungsverfügung getroffen worden ist (von den eben erwähnten Ausnahmefällen abgesehen) und der Ausländer dem Ausreisebefehl keine Folge geleistet hat. Von welcher Behörde der Ausreisebefehl ausgeht oder ausgegangen ist, spielt keine Rolle. Nach dem System des schweizerischen Rechts ist es nämlich möglich, dass ein Ausländer auch von einer Behörde zur Ausreise aus der Schweiz verpflichtet wird, die normalerweise keine fremdenpolizeilichen Funktionen ausübt. Das ist der Fall 1. bei der Ausweisung oder Landesverweisung, welche von einem Gericht in einem Strafverfahren ausgesprochen wird und 2. bei der vom Bundesrat gestützt auf Art. 70 BV vorgenommenen Wegweisung oder Ausweisung. Da diese beiden Arten von Aufenthaltsverboten bloss in der Rechtsgrundlage und hinsichtlich der behördlichen Kompetenz verschieden sind, begrifflich aber denselben Charakter aufweisen wie die Ausweisung des Art. 10 ANA, fassen wir diese drei Ausweisungsarten im folgenden unter dem Begriff „Ausweisung im weitern Sinne des Wortes" zusammen und stellen ihnen die „Wegweisung" und die „Fortweisung" gegenüber, die sich von der „Ausweisung im weitern Sinne" *begrifflich* unterscheiden und deren Rechtsgrundlage allein im ANA (und der VVO hiezu) gegeben ist.

a) Die Ausweisung:

Unter der Ausweisung im weitern Sinne des Wortes versteht man ein aus besondern, im Gesetz vorgesehenen Gründen gegenüber einem Ausländer ausgespochenes und mit besondern Rechtswirkungen verbundenes Verbot, im Staatsgebiet anwesend zu sein.

Die Ausweisung ist die strengste und wirkamste fremdenpolizeiliche Ausreiseverfügung. Durch sie wird jedes Anwesenheitsrecht des Ausländers beseitigt und jede Bewilligung (desgleichen der „bewilligungsfreie Aufenthalt") beendigt. Sie ist nicht nur ein Gebot, das Gebiet zu verlassen, sondern gleichzeitig ein Verbot, wieder einzureisen, solange sie rechtswirksam ist (1). Dieses Rückkehrverbot kann zeitlich befristet oder unbefristet (dauernd) sein und kann — wenigstens bei der administrativen Ausweisung — später aufgehoben oder in seinem Vollzug suspendiert werden (Art. 15 Abs. 4 ANA).

Reist ein ausgewiesener Ausländer trotz der Ausweisung wieder in die Schweiz ein, wird er wegen Verweisungsbruches, Bannbruches oder Fremdenpolizeivergehens gerichtlich bestraft. Das heisst: Das Vergehen gegen die verfügte Ausweisung bildet einen strafrechtlichen Tatbestand, der entweder im schweizerischen oder in einem kantonalen Strafrecht oder in den Strafbestimmungen des ANA (Art. 23) ausdrücklich vorgesehen ist (2).

Die Ausweisung ist nicht nur dann möglich, wenn sich ein Ausländer im Inland aufhält, sondern auch dann, wenn er überhaupt nie im Lande war oder sich im Zeitpunkt der Verfügung der Ausweisung bereits wieder im Ausland aufhält.

Da die Ausweisung unter Umständen für den davon betroffenen Ausländer sehr einschneidende Wirkungen haben kann, ist sie nur zulässig, wenn die im Gesetz (Strafgesetz, Art. 10 ANA, Art. 70 BV usw.) vorgesehenen „Ausweisungsgründe" gegeben sind. Nach den Ausweisungsgründen unterscheidet man politische, kriminelle, sittenpolizeiliche, sicherheitspolizeiliche und armenpolizeiliche Fremdenausweisung. Je nach der Behörde, die die Ausweisung beschliesst, spricht man von gerichtlicher oder administrativer Ausweisung. Die gerichtliche Ausweisung ist ihren Gründen nach immer als „kriminelle" Ausweisung zu betrachten, während

---

(1) Sand, das Verfahren der administrativen Ausweisung der Ausländer aus der Schweiz, Berner Dissertation 1927, S. 59.

(2) Zur Zeit der Niederschrift dieser Zeilen ist das Schweizerische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 noch nicht in Kraft getreten.

die administrative Ausweisung aus allen den eben genannten Gründen — auch aus kriminellen Gründen — erfolgen kann.

Nach der Rechtsgrundlage und nach der die Ausweisung beschliessenden Behörde unterscheidet man im schweizerischen Recht folgende Arten der Ausweisung:

1. Die gerichtliche Ausweisung:

Darunter versteht man das von einem Gericht gestützt auf einen in einem Gesetz vorgesehenen strafbaren Tatbestand urteilsmässig festgestellte Verbot, in Staatsgebiet anwesend zu sein. Formell stellt sich die gerichtliche Ausweisung als Strafe dar, die entweder allein, oder, was die Regel ist, in Verbindung mit einer andern Strafe ausgesprochen wird. Materiell ist sie jedoch keine Strafe, sondern, auch wenn sie vom Gericht verfügt wird, eine fremdenpolizeiliche Massnahme (sichernde Massnahme i. w. S.).

In der Schweiz finden wir diese Ausweisungsart in den meisten kantonalen Strafgesetzbüchern, ferner im „BG über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft" vom 4. Februar 1853 (Art. 5), im neuen schweizerischen Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Art. 55), im eidg. Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (Art. 40) und in einer Reihe verschiedener Nebenstrafgesetze und Verordnungen, wie z. B. im BB betr. den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft vom 21. Juni 1935 (Art. 6 Abs. 2), im BRB über Schusswaffen im Besitz von Ausländern vom 11. Mai 1940 (Art. 4 Abs. 2), im BRB über Massnahmen gegen die kommunistische und anarchistische Tätigkeit vom 6. August 1940 (Art. 2) und im BRB vom 15. November 1940 über die Getreide- und Futtermittelversorgung des Landes (Art. 13 Abs. 3).

Die Ausdrucksweise für die gerichtliche Ausweisung ist eine verschiedene. Meist wird die Bezeichnung „Landesverweisung" verwendet (so im Militärstrafrecht, im Bundesstrafrecht von 1853, im neuen eidg. Strafgesetzbuch von 1937 usw.), aber auch die Ausdrücke „Ausweisung", „Verweisung" und „Wegweisung" sind nicht selten, besonders in den kantonalen Strafgesetzbüchern. Diese letztern kennen häufig auch die sich auf das Kantonsgebiet beschränkende Ausweisung. Diese kommt aber als Voraussetzung zur Internierung nicht in Betracht.

2. Die administrative Ausweisung:

Die administrative Ausweisung ist das von einer Verwaltungsbehörde gestützt auf einen Staats- oder Verwaltungsrechtssatz

ausgesprochene Gebietsverbot im Sinne der obigen Definition (1). Man bezeichnet die administrative Ausweisung im allgemeinen Sprachgebrauch oft auch als die „fremdenpolizeiliche Ausweisung" — im Gegensatz zu der gerichtlichen. In Fachkreisen versteht man jedoch unter der *„fremdenpolizeilichen Ausweisung"* nur die sich auf Art. 10 ANA und die Novellen hiezu stützende Ausweisung, und unterscheidet davon — als andere Art der administrativen Ausweisung — die *„politische Fremdenausweisung"* des Art. 70 BV.

Wie oben bereits angedeutet (2), ist ein Teil des Fremdenpolizeirechts, nämlich das Recht politisch gefährliche Ausländer aus dem Gebiet der Schweiz auszuweisen, bei uns schon 1848 in die Hände der Bundesbehörden gegeben worden (Art. 57 BV, heute Art. 70 BV), während das „allgemeine Fremdenpolizeirecht" erst 1917, resp. 1925 eidgenössisch geregelt oder in die Zuständigkeit der Bundesbehörden gegeben wurde. Man pflegte deshalb früher zu sagen, dass die „gewöhnliche Fremdenpolizei" Sache der Kantone sei, die „politische Fremdenpolizei" — wenigstens soweit sie sich auf die Kompetenz zur Ausweisung *aus der Schweiz* bezog — Sache des Bundes. Dieser Dualismus besteht in etwas anderem Sinne noch heute und zeigt sich darin, dass man der administrativen Ausweisung in zwei verschiedenen Erscheinungsformen begegnet:

aa) Die Ausweisung des Art. 70 BV:

Art. 70 der Bundesverfassung bestimmt, dass dem Bund das Recht zustehe, Fremde, welche die innere oder die äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiet wegzuweisen. Obschon in der Verfassungsbestimmung der Ausdruck „Wegweisen" verwendet wird, hat man es nicht mit einer „Wegweisung" im Sinne der Terminologie des schweizerischen Fremdenpolizeirechtes zu tun, sondern mit einer Art der oben (3) umschriebenen „Ausweisung im weiteren Sinne". Durch diese Ausweisung wird, wie bei der gerichtlichen Ausweisung und bei der Ausweisung des ANA, jede fremdenpolizeiliche Bewilligung eo ipso aufgehoben; bei Verletzung des Abwesenheitsgebotes oder Aufenthaltsverbotes greift strafrechtliche Sanktion Platz (Art. 63 Abs. 2 Bundesstrafrecht von 1853 und Art. 23 ANA). Welches Bundesorgan zum Erlass der *„politischen Fremdenausweisung"* zu-

(1) S. 46.
(2) S. 7 und 21 f.
(3) S. 46.

ständig ist, wird weder in Art. 70 BV noch in irgend einem Gesetz näher bestimmt. Bis jetzt wurden diese Ausweisungen vom *Bundesrat* vorgenommen, da dieser in erster Linie dazu berufen ist, für die äussere und innere Sicherheit des Landes zu sorgen. Mit dieser Begründung wurde ein im Februar 1926 im Nationalrat eingebrachtes Postulat Nobs, das die Ersetzung der bisherigen Ausweisungspraxis durch ein gerichtliches Verfahren verlangte, vom damaligen Chef des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes bekämpft und vom Rat mit grosser Mehrheit abgelehnt (1). Durch den BRB vom 25. November 1919 wurde der *Vollzug* der vom Bundesrat in Anwendung von Art. 70 BV beschlossenen Ausweisungen, der bis dahin der Polizeiabteilung des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes obgelegen hatte, der Bundesanwaltschaft übertragen (2).

bb) Die Ausweisung nach Art. 10 ANA und nach den Novellen zum ANA:

Diese Art der Ausweisung bezeichnet man als die eigentliche *„fremdenpolizeiliche Ausweisung"* im technischen Sinne des Wortes oder als „Ausweisung im engern Sinne". Sie kann verfügt werden, wenn einer der in Art. 10 ANA abschliessend aufgeführten Ausweisungsgründe vorliegt. Diese Gründe sind: gerichtliche Bestrafung wegen eines Verbrechens oder Vergehens, oder schwere oder wiederholte Missachtung von Ordnungsvorschriften (z.B. der fremdenpolizeilichen Vorschriften), ferner Gefährdung der öffentlichen Ordnung durch Geisteskrankheit und schliesslich Armengenössigkeit.

Durch den BRB vom 17. Oktober 1939 (Oktoberverordnung) ist der Rahmen der Ausweisungsgründe erweitert worden, indem Art. 5 dieses Beschlusses bestimmt, dass „auch andere Ausländer ausgewiesen werden können, wenn ihre Anwesenheit öffentliche Interessen erheblich schädigt oder gefährdet, insbesondere Kriegsspekulanten, Schieber und Wucherer".

Die Ausweisung gemäss Art. 10 ANA kann auch auf das Gebiet eines Kantons beschränkt werden. Das soll aber nach Art. 10 Abs. 2 ANA nur ausnahmsweise geschehen. Wie oben bereits er-

(1) Burckhardt-v. Salis, Schweizerisches Bundesrecht, 4. Bd, Frauenfeld, 1931, S. 641.

(2) Burckhardt-v. Salis, op. cit., S. 638; nähere Einzelheiten über die Ausweisung nach Art. 70 BV siehe Schindler, die Fremdenausweisung aus politischen Gründen nach schweizerischem Bundesstaatsrecht, Diss. Zürich, 1930, ferner: Langhard, das Recht der politischen Fremdenausweisung, mit besonderer Berücksichtigung der Schweiz, 1891.

wähnt, kommen auf das Kantonsgebiet beschränkte Ausweisungen als Voraussetzung der Internierung nicht in Betracht.

Zuständig zur Vornahme der Ausweisung sind die *Kantone* (Art. 15 Abs. 2 ANA). Es kann jedoch gegen kantonale Ausweisungsverfügungen an das eidg. Justiz- und Polizeidepartement rekurriert werden, da dem Bund das endgültige Entscheidungsrecht gegenüber kantonalen Ausweisungen aus dem Gebiet der Eidgenossenschaft zusteht (1). Seit dem „BRB vom 17. Mai 1940 über Zusatz zum BRB vom 17. Oktober 1939 über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung" (Art. 2), kann das eidg. Justiz- und Polizeidepartement auch erstinstanzlich (und zugleich letztinstanzlich) ausweisen, wenn es im Interessse einer raschen Entfernung des Ausländers geboten ist. Diese Vorschrift, die in bewegten Zeiten erlassen worden ist, wurde bis jetzt jedoch nur in beschränktem Masse angewandt.

Art. 11 Abs. 2 ANA bestimmt, dass in die Ausweisung in der Regel auch der Ehegatte des Ausgewiesenen und die Kinder unter achtzehn Jahren einzubeziehen sind (sogenannte „Familienausweisung"). — Das bedingt jedoch nicht, dass auch alle in die Ausweisung einbezogenen Familienangehörigen — sofern die Ausschaffung nicht durchführbar ist — interniert werden müssen. Das geschieht nur, wenn die „tatsächlichen Voraussetzungen" der Internierung bei allen ausgewiesenen Familienmitgliedern vorliegen. Diese „Familieninternierung" ist bis jetzt nur in einigen wenigen Fällen zur Anwendung gelangt und ausnahmslos nur dann, wenn die Internierung wegen Mittellosigkeit der Leute vorgenommen werden musste.

Alle die eben skizzierten Ausweisungsarten (gerichtliche Ausweisung, administrative Ausweisung nach Art. 70 BV und Art. 10 ANA und Novellen — und nicht nur die Ausweisung nach Art. 10 ANA — bilden, sofern das Aufenthaltsverbot im Einzelfall das ganze Gebiet der Schweiz umfasst und sofern sich der Ausländer im Inland aufhält, eine Festsetzung der Pflicht zur Ausreise und damit eine Voraussetzung der Internierung. Neben der Ausweisung gibt es, wie wiederholt erwähnt, auch noch andere fremdenpolizeiliche Massnahmen, durch die die Pflicht zur Ausreise festgesetzt wird, die Wegweisung und die Fortweisung.

Diese beiden sind typisch fremdenpolizeiliche Massmahmen, die, im Gegensatz zur Ausweisung, nur im ANA oder in dessen

(1) Art. 69 der BV, Art. 15, 19, 20 ANA, Art. 16 VVO zum ANA.

VVO vorgesehen sind. Sie stellen, wie die Ausweisung, auch ein Verbot dar, im Staatsgebiet anwesend zu sein, unterscheiden sich aber von der Ausweisung wesentlich in ihren Voraussetzungen und in ihren Wirkungen. Im Gegensatz zur Ausweisung sind die Wegweisung und die Fortweisung auch in der Artikulierung und in den Marginalien des ANA nicht besonders hervorgehoben. Während die Wegweisung im ANA immerhin deutlich umschrieben und in der VVO ausdrücklich mit dieser Bezeichnung genannt wird, enthält das ANA über die Fortweisung keine Bestimmung und auch die VVO nur eine Andeutung. Unsere Untersuchungen haben uns jedoch dazu geführt, aus den in einigem ziemlich unklaren und lückenhaften Bestimmungen des ANA und der VVO neben der Wegweisung noch eine besondere Entfernungsmassnahme abzuleiten, die „Fortweisung".

b) Wegweisung und Fortweisung:

Wie früher gesagt worden ist (1), ist beim Erlöschen oder beim Widerruf einer fremdenpolizeilichen Bewilligung die Pflicht zur Ausreise *aus der Schweiz,* wo diese überhaupt in Frage kommt, noch nicht gegeben, sondern erst, wenn sie in Form einer besondern „Entfernungsmassnahme" festgesetzt wird. Dasselbe gilt beim sogenannten „bewilligungsfreien Aufenthalt". Wenn *besondere,* im Gesetz vorgesehene *Gründe* vorhanden sind, kann die *Ausweisung* verfügt werden, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob der betreffende Ausländer bereits eine Bewilligung erhalten hat oder nicht, oder ob diese noch gültig oder abgelaufen oder widerrufen worden ist. Es gibt nun aber viele Fälle, in denen wohl keine ausreichende Gründe zur Vornahme der Ausweisung vorhanden sind, in denen man aber den Ausländer trotzdem nicht mehr länger im Inland belassen, sondern ihn zur Ausreise aus der Schweiz anhalten will. Hiezu dienen *Wegweisung* und *Fortweisung.*

Einem Ausländer, gegen den nichts weiter vorliegt, dem die Fremdenpolizei aber aus besondern, im Gesetz nicht näher umschriebenen Gründen den weitern Aufenthalt nicht mehr gestatten will, sei es, dass sie ihm die Erteilung oder die Verlängerung einer Bewilligung verweigert, oder sei es, dass sie die Bewilligung widerruft oder auf Grund von Art. 8 Abs. 2 ANA entzieht, ist eine Ausreisefrist anzusetzen, bis zu deren Ablauf er die Schweiz ver-

(1) S. 42.

lassen muss. Das ist in Art. 12 Abs. 3 ANA ausdrücklich vorgesehen und wird in Art. 17 Abs. 2 der VVO näher ausgeführt und als **„Wegweisung"** bezeichnet. Als Wegweisung sind deshalb alle nicht in der Form der „Ausweisung" erfolgenden Verfügungen zu betrachten, durch die *in den in Art. 12 Abs. 3 genannten Fällen* ein Ausländer unter Ansetzung einer *Ausreisefrist* zur Ausreise verpflichtet wird.

Ist die wegweisende Behörde eine kantonale, kann sich die Pflicht zur Ausreise nur auf den betreffenden Kanton beziehen. Damit die *Pflicht zur Ausreise aus der Schweiz* gegeben ist, muss die Wegweisung von einer eidgenössischen Behörde verfügt werden (Art. 12 Abs. 3). Das geschieht, indem die *eidgenössische Behörde* (eidg. Fremdenpolizei) die kantonale *Wegweisung auf das ganze Gebiet der Schweiz ausdehnt* (Art. 12 Abs. 3 Schlussatz), oder indem sie im sogenannten Zustimmungsverfahren (Art. 18 ANA), wenn sie zur Überzeugung kommt, dass der Ausländer entgegen dem kantonalen Antrag auf Erteilen einer Bewilligung zur Ausreise verhalten werden soll, ohne weiteres die *Wegweisung verfügt*. In Ergänzung zu diesen Vorschriften des ANA sagt die VVO in Art. 17 Abs. 2, dass jede kantonale Wegweisung der eidg. Fremdenpolizei mitzuteilen ist und dass diese regelmässig die Ausdehnung der Wegweisung auf die ganze Schweiz verfügen soll, sofern es nicht aus besondern Gründen angebracht erscheint, dem Ausländer die Möglichkeit zu lassen, in einem andern Kanton eine Bewilligung nachzusuchen.

Neben den in Art. 12 Abs. 3 genannten Fällen, in denen die *Wegweisung* eines Ausländers verfügt werden kann, gibt es in der Praxis noch andere, in denen – ohne dass die Voraussetzung zur strengen „Ausweisung" vorhanden sind – ein Ausländer *zur Ausreise verhalten* werden kann. So z. B. wenn ein Ausländer noch den sogenannten bewilligungsfreien Aufenthalt geniesst und noch kein Gesuch um Erteilung einer (neuen) Bewilligung eingereicht hat. Solche Ausländer können nach Art. 12 Abs. 1 „jederzeit zur Ausreise aus der Schweiz verhalten werden". Dazu ergänzt Art. 17 Abs. 1 der VVO, dass das Verhalten zur Ausreise „ohne besonderes Verfahren" erfolgen könne und dass „die Polizeibehörden und die Grenzorgane Vaganten, Rechtsbrecher usw., aber auch andere Ausländer, die aus persönlichen Gründen offensichtlich keine Aussicht haben, irgendeine Bewilligung zu erhalten, aus der Schweiz fortweisen, ausschaffen, oder schon an der Grenze

zurückweisen" können. In diesen Fällen (die Zurückweisung an der Grenze ausgenommen) nennen wir die Entfernung, d.h. die Festsetzung der Pflicht zur Ausreise, **„Fortweisung"**. Fortweisung ist deshalb jede nicht in der Form der „Ausweisung" erfolgende Verfügung, durch die ein Ausländer, der keine Bewilligung besitzt und der eine solche nicht nachgesucht hat, zur Ausreise aus der Schweiz verpflichtet wird.

Um eine Fortweisung handelt es sich auch dann, wenn in der Praxis von einfacher, kurzhändiger Ausschaffung gesprochen wird. Denn die Ausschaffung ist nichts anderes als eine Vollzugsmassnahme, die in jedem Fall den vorherigen Erlass einer Verfügung voraussetzt, durch die die Pflicht zur Ausreise festgesetzt und die Durchführung der Entfernung angeordnet wird.

Die Unterscheidung zwischen Wegweisung und Fortweisung, deren Bestehen allerdings bestritten wird, scheint aus folgenden Gründen gegeben zu sein:

1. Art. 12 Abs. 3 ANA sieht die Fälle ausdrücklich vor, in denen eine *Ausreisefrist* anzusetzen ist (wenn die Bewilligung oder die Verlängerung einer solchen verweigert wird, bei Widerruf einer Bewilligung oder beim Entzug nach Art. 8 Abs. 2 ANA) und die VVO nennt das Ansetzen einer Ausreisefrist ausdrücklich Wegweisung. Nur in diesen Fällen kann die Wegweisung vorgenommen werden. Im Gegensatz dazu stehen die Fälle des Art. 12 Abs. 1 ANA und der VVO Art. 17 Abs. 1 (Ausländer ohne Bewilligung), in denen ein Ausländer jederzeit und ohne weiteres Verfahren zur Ausreise aus der Schweiz verhalten werden kann (Fortweisung).

2. Bei den Fällen des Art. 12 Abs. 3 ANA wird zwischen eidgenössischen und kantonalen Behörden und zwischen eidgenössischer und kantonaler Ausreisepflicht unterschieden — kantonale Behörden können nur aus dem Kanton wegweisen, eidgenössische nur aus der Schweiz — bei den Fällen des Art. 12 Abs. 1 ANA und Art. 17 Abs. 1 VVO bezieht sich die Pflicht zur Ausreise, die nicht nur von eidgenössischen, sondern auch von kantonalen Behörden verfügt werden kann, immer auf das ganze Gebiet der Schweiz.

3. Durch die textliche Verbindung der Fortweisung in Art. 17 Abs. 1 VVO mit der Ausschaffung und der Rückweisung an der Grenze wird hervorgehoben, dass es sich hier um eine „Sofortmassnahme" („ohne besonderes Verfahren") handelt, während die Wegweisung dank des Umstandes, dass bei ihr ein besonderes Verfahren nötig ist (Ansetzen einer Ausreisefrist, Meldung an die

eidg. Fremdenpolizei, Ausdehnungsverfügung) als eine „Zeitmassnahme" zu betrachten ist. Diese Unterscheidung ist darauf zurückzuführen, dass man es bei den Anwendungsfällen der Wegweisung meist mit Ausländern zu tun hat, die mit einiger Rücksichtnahme zu behandeln sind, während bei den Anwendungsfällen der Fortweisung eine besondere Rücksichtnahme nicht angebracht ist. Natürlich kann man auch bei der Fortweisung einem Ausländer eine kurze „Ausreisefrist" (nicht als Ausreisefrist im technischen Sinne des ANA zu verstehen) ansetzen und ihn frei ausreisen lassen; meistens geschieht die Fortweisung aber in Verbindung mit Ausschaffung.

Damit haben wir nicht nur die Gründe erörtert, die uns dazu bewogen haben, zwischen Wegweisung und Fortweisung zu unterscheiden, sondern haben gleichzeitig auch angeführt, worin sich diese beiden Massnahmen voneinander unterscheiden. Was sie gemeinsam haben und worin sie sich von der Ausweisung unterscheiden, ist folgendes:

Im Gegensatz zur Ausweisung können Weg- und Fortweisung nicht vorgenommen werden, wenn ein Ausländer im Besitz einer gültigen Bewilligung ist. Anders ausgedrückt, Weg- und Fortweisung heben eine fremdenpolizeiliche Bewilligung nicht auf. Die Wegweisung kann allerdings auch während der Dauer der Bewilligung verfügt werden (ausgenommen bei der Niederlassungsbewilligung; bei dieser stets nur wenn die Bewilligung erloschen oder widerrufen ist), aber die *Pflicht zur Ausreise* ist immer erst dann gegeben, wenn die Bewilligung widerrufen worden oder erloschen ist.

Während die Ausweisung nur erfolgen kann, wenn einer der im Gesetz vorgesehenen Gründe vorliegt, sind die Behörden bei der Wegweisung und bei der Fortweisung nicht durch gesetzliche Gründe in ihrem Ermessen eingeschränkt. Es steht ihnen frei, ob sie einem Ausländer eine Bewilligung erteilen oder ihn weg- oder fortweisen wollen.

Im Gegensatz zur Ausweisung setzen Wegweisung und Fortweisung die Anwesenheit des Ausländers im Inland voraus. Sie enthalten beide nur das Gebot, die Schweiz zu verlassen — dem nötigerweise durch zwangsweise Ausschaffung Nachachtung verschafft wird — enthalten aber nicht gleichzeitig auch, wie die Ausweisung, das ausdrückliche Verbot, wieder in die Schweiz

zurückzukehren. Reist deshalb ein Ausländer, gegen den eine Weg- oder Fortweisungsverfügung getroffen worden ist, ordnungsgemäss aus, wird er nicht bestraft, wenn er am nächsten Tag wieder in die Schweiz zurückkehrt. Das ist auch der Fall, wenn die Ausreise zwangsweise, d.h. auf dem Wege der Ausschaffung erfolgt ist. Um diesem offensichtlichen Mangel abzuhelfen, sieht Art. 13 ANA vor, dass die Weg- oder Fortweisung mit einer *Einreisebeschränkung* oder *Einreisesperre* verbunden werden kann. Kommt ein Ausländer unter Missachtung einer solchen Einreisebeschränkung oder -sperre wieder ins Land, kann er gerichtlich bestraft werden (Art. 23 ANA). — Dem Wesen nach sind Einreisebeschränkung und Einreisesperre Fernhaltungs- und nicht Entfernungsmassnahmen. Die Pflicht zur Ausreise wird durch sie selbst nicht stipuliert. In der Praxis wird allerdings aus der Tatsache, dass die Einreisesperre auch als selbständige Massnahme vorkommen kann (nämlich dann, wenn sich der Ausländer im Zeitpunkt des Erlasses dieser Massnahme bereits im Ausland aufhält), der Schluss gezogen und die Ansicht vertreten, dass die Einreisesperre gegen einen sich im Inland aufhaltenden Ausländer auch ohne vorhergehende Weg- oder Fortweisung verfügt werden könne und dass deshalb die Einreisesperre neben der Ausweisung, der Wegweisung und der Fortweisung eine selbständige Massnahme zur Festsetzung der Pflicht zur Ausreise darstelle. Diese Meinung, die offenbar das Bestehen der „Fortweisung" übersieht oder negiert, ist jedoch unseres Erachtens falsch und verkennt den wahren Charakter der Einreisesperre — insbesondere deren akzessorische Natur.

Aus den obigen Ausführungen ergibt sich, dass die Pflicht zur Ausreise aus der Schweiz vorliegt: 1. Eo ipso bei illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt (Unterlassen fristgemässer Anmeldung, Verweilen im Land trotz Ablauf der im Visum vorgesehenen Aufenthaltsberechtigung); 2. wenn der Ausländer aus-, weg-, oder fortgewiesen worden ist. Während die Ausweisung und die Wegweisung in schriftlicher Form erfolgen, wird die Fortweisung in der Regel mündlich verfügt — vor allem wenn sie im Zusammenhang, gewissermassen uno actu, mit kurzhändiger Ausschaffung erfolgt. In denjenigen Fällen, in denen die Festsetzung der Pflicht zur Ausreise aus der Schweiz in Form der Fortweisung erfolgen kann, ist, wenn die Internierung beschlossen wird, im

Grunde genommen in jedem Internierungsbeschluss eine Fortweisungsverfügung zu erblicken (also der vorgängige Erlass einer besondern Fortweisungsverfügung nicht nötig). Denn der Internierungsbeschluss sagt selbst, wenn auch indirekt, dass der Ausländer zur Ausreise verpflichtet ist; es steht dem Ausländer nach Erlass des Internierungsbeschlusses immer noch frei, die Internierung zu vermeiden, indem er ausreist — sofern er eben kann.

Nach Art. 17 Abs. 6 der VVO zum ANA sollen in der Regel nur Ausländer, deren *Ausweisung* aus der Schweiz beschlossen worden ist, interniert werden (1). Diese Vorschrift ist für normale Zeiten berechnet. Heute ist die Regel zur Ausnahme geworden, was deswegen nicht ungesetzmässig ist.

Wie in diesem Abschnitt auseinandergesetzt, bildet die Verletzung der Pflicht zur Ausreise eine Voraussetzung der Internierung. Die Internierung ist also gewissermassen eine Folge der Verletzung der Ausreisepflicht. Diese Verletzung kann aber noch eine andere Folge nach sich ziehen: eine strafrechtliche Sanktion (Art. 23 Abs. 1 ANA, teilweise abgeändert durch Art. 19 Abs. 2 der Oktoberverordnung). Darauf ist schon früher hingewiesen worden (2), wobei auch erwähnt wurde, warum man in der Praxis mit der gerichtlichen Bestrafung oft nicht durchkommt und weshalb die Internierung bei der Verletzung der Ausreisepflicht als Notbehelf eingeführt worden ist.

III. Die Unmöglichkeit der Ausschaffung:

A. Begriff und Natur der Ausschaffung:

Der Ausländer, der zur Ausreise aus der Schweiz verpflichtet ist und dieser Pflicht nicht freiwillig nachkommt, wird verhaftet und „polizeilich an die Grenze geführt und zum Verlassen des Landes gezwungen" (3), d.h. er wird ausgeschafft. Dasselbe geschieht mit einem Ausländer, der zwar selbst willens ist das Land zu verlassen, den man aber aus Kontroll- oder Sicherheitsgründen nicht allein ausreisen lassen kann. Die Ausschaffung ist deshalb entweder eine *administrative Zwangsmassnahme* zur Erzwingung der

(1) Der Grund zur Aufnahme dieser Regel war ein rein technischer: wenn der Interniert eines Tages ausgeschafft werden konnte, sollte er nicht gleich wiederkommen können.

(2) S. 32.

(3) Ruth, op. cit., S. 115.

eo ipso gegebenen oder durch eine Ausweisungs-, Wegweisungs-, oder Fortweisungsverfügung festgesetzten und *nicht beachteten* Pflicht zur Ausreise, oder eine *direkte Vollstreckung* der Ausweisung, Fortweisung oder Wegweisung. Im weitern Sinne des Wortes ist die Ausschaffung gleich wie die Ausweisung, Wegweisung und Fortweisung eine „Entfernungsmassnahme"; sie unterscheidet sich von der Aus-, Weg- und Fortweisung im besondern dadurch, dass sie die eigentliche Vollzugsmassnahme ist (Entfernungsmassnahme im engern Sinne), während die drei andern dagegen Massnahmen darstellen, durch die bloss die Pflicht zur Ausreise festgestellt wird.

Von der Ausschaffung sind zwei andere rechtliche Massnahmen zu unterscheiden, die wohl praktisch sehr ähnlich wie die Ausschaffung vollzogen werden, die aber auf andern tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen beruhen — und die zum Teil andern Zwecken dienen: Die Auslieferung und die Heimschaffung.

Unter der *Auslieferung* versteht man die polizeiliche Überführung von einem Land in ein anderes, zum Zweck der strafrechtlichen Verfolgung oder Bestrafung. Die Auslieferung ist eine Institution der internationalen Rechtshilfe und keine fremdenpolizeiliche Entfernungsmassnahme. Ihre Grundlage sind das nationale Auslieferungsrecht und die internationalen Auslieferungsverträge. Bei der Auslieferung sind immer zwei Staaten beteiligt: Der ersuchte Staat gewährt dem ersuchenden Staat Rechtshilfe, nach Durchführung eines besondern Verfahrens. Die Ausschaffung dagegen ist eine einseitig von *einem* Staat vorgenommene Schutzmassnahme, der kein zwischenstaatliches Verfahren vorangeht (1).

Heimschaffung nennt man die behördliche Überführung eines fürsorgebedürftigen, d.h. pflegebedürftigen oder mittellosen Ausländers in die Fürsorge des Heimatstaates. Die Überführung erfolgt immer erst nach Abschluss des Übernahmeverfahrens zwischen dem abschiebenden und dem Heimatstaat und immer erst nachdem der letztere seine Zustimmung zur Heimschaffung gegeben hat. Wie die Auslieferung ist auch die Heimschaffung kein einseitiger Staatsakt; sie beruht stets in einem Zusammenwirken zwischen zwei Staaten (2). Die Heimschaffung ist einerseits eine Institution des internationalen Fürsorgerechts und andererseits eine fremdenpolizeiliche Entfernungsmassnahme (sie kann anstelle der Ausweisung treten, vgl. ANA Art. 11 Abs. 4). Die rechtliche

(1) Sand, op. cit., S. 6, v. Frisch, op. cit., S. 186 ff.
(2) Sand, loc. cit.

Grundlage der Heimschaffung findet sich in den internationalen Niederlassungs- und Fürsorgeverträgen und im ANA.

B. Die Ausschaffungskompetenz:

Die Entfernung eines Ausländers aus dem Inland erfolgt verfahrenstechnisch in der Regel in drei verschiedenen Stadien: Zuerst muss 1. die *Pflicht zur Ausreise festgesetzt* werden (durch Ausweisung, Wegweisung, oder Fortweisung), sofern diese nicht eo ipso gegeben ist; dann ist 2. die *Durchführung der Ausschaffung anzuordnen* (nach erfolgter Feststellung, dass die Ausreise nicht freiwillig erfolgt ist; oder direkt im Anschluss an die Festsetzung der Pflicht zur Ausreise, wenn der Ausländer in polizeilichem Gewahrsam ist); 3. ist die *Ausschaffung technisch zu vollziehen* (d.h. der Ausländer ist polizeilich an die Grenze zu stellen).

Im Laufe dieser drei Stadien, die begrifflich zu unterscheiden sind, die aber in der Praxis oft ineinander übergehen (vgl. z.B. bei der kurzhändigen Ausschaffung!), können verschiedene Behörden zur Anordnung oder Durchführung der notwendigen Rechtsakte berufen sein. Wo zuerst die *Ausreisepflicht* durch eine besondere Massnahme ausdrücklich *festgesetzt* werden muss, sind, wie oben bei den Ausführungen über die Ausweisung, die Wegweisung und die Fortweisung erwähnt, sowohl kantonale wie eidgenössische Behörden zuständig. Der *technische Vollzug der Ausschaffung* (Verhaftung und polizeilicher Transport an die Grenze) wird von den kantonalen Behörden besorgt (Art. 16 Abs. 5 VVO, der analog auch auf die Wegweisung und die Fortweisung anzuwenden ist), da der Bund über kein eigenes Polizeikorps verfügt. Einzig bei der Fortweisung können Organe des Bundes die Ausschaffung vollziehen (1).

Wie steht es nun aber mit der Kompetenz zur *Anordnung der Ausschaffung?* Grundsätzlich ist zu sagen, dass die Anordnung der Ausschaffung zum Vollzug der Ausweisung (Wegweisung, Fortweisung) im Sinne von Art. 16 Abs. 5 VVO gehört und deshalb, sofern nicht besondere Vorschriften etwas anderes bestimmen, Sache der kantonalen Behörden ist. Diese sind, soweit die Pflicht zur Ausreise aus der Schweiz eo ipso gegeben ist oder von einer kantonalen Behörde festgesetzt wird, in ihrem Entscheid frei, ob sie die Ausschaffung anordnen wollen oder nicht. Dieser Grundsatz dürfte auch in dem Fall gelten, wenn die Pflicht zur Ausreise

(1) Art. 17 Abs. 1 VVO erwähnt ausdrücklich die Grenzkontrollorgane des Bundes.

primär von einer kantonalen Behörde verfügt und später von einer eidgenössischen Behörde gutgeheissen worden ist (bei Ausweisungsrekursen und bei der Ausdehnung kantonaler Wegweisungen) — sofern die Bundesbehörde nicht im gesamtschweizerischen Interesse ausdrücklich die Vornahme der Ausschaffung verlangt. Nicht frei im Entscheid über die Anordnung oder Nichtanordnung der Ausschaffung sind die Kantone stets dann, wenn die Pflicht zur Ausreise aus der Schweiz primär von einer Bundesbehörde verfügt wird (bei Ausweisungen nach Art. 70 BV, bei der „Direktausweisung" nach Art. 2 des BRB vom 17.5.1940, ferner bei der von der eidgenössischen Fremdenpolizei direkt vorgenommenen Wegweisung aus der Schweiz und bei der Fortweisung). Die kantonalen Behörden sind in diesen Fällen nichts anderes als blosse Vollzugs- und Rechtshilfsorgane des Bundes — sie haben ja selbst über die Frage der Ausreisepflicht nicht befunden — und haben nicht darüber zu entscheiden, ob die Ausschaffung anzuordnen ist oder nicht; sie haben sie ohne weitere Prüfung anzuordnen und zu vollziehen. Denn im Ausreisebefehl der eidgenössischen Behörde ist, ohne dass es direkt gesagt wird, die Weisung an die kantonale Behörde enthalten, nötigenfalls die Vollziehung der Ausschaffung anzuordnen und diese durchzuführen.

Diese Grundsätze sind seit dem Ausbruch des neuen Krieges in verschiedener Richtung modifiziert worden:

1. Bei Deserteuren und Refraktären behält sich der Bundesrat die Entscheidung vor, ob die Ausschaffung in ihren Heimatstaat vorgenommen werden soll oder nicht (Art. 16 Abs. 2 der Oktoberverordnung). Die Kompetenz zur Anordnung der Ausschaffung ist bei diesen Ausländern somit den Kantonen entzogen, wenigstens was die Ausschaffung in den Heimatstaat anbetrifft. Hat der Bundesrat die Ausschaffung beschlossen, wird die technische Durchführung der Ausschaffung in der Regel (1) von den kantonalen Behörden besorgt.

2. Nach Art. 9 der Oktoberverordnung haben die Kantone „Ausländer, die rechtwidrig in die Schweiz kommen, oder seit Inkrafttreten des BRB vom 5. September 1939 über Einreise und Anmeldung der Ausländer in die Schweiz gekommen sind, ohne weiteres auszuschaffen in das Land, aus dem sie gekommen sind, oder dem sie angehören". Diese Vorschrift, die sich nicht auf

(1) Heute kann auch die Armee ausschaffen.

Deserteure und Refraktäre und von der Bundesanwaltschaft anerkannte politische Flüchtlinge bezieht, stellt eine verbindliche Weisung an die Kantone dar, in welchen Fällen sie ausschaffen müssen. Art. 9 bedeutet also eine Einschränkung der freien Entscheidungsbefugnis der Kantone über die Anordnung oder Nichtanordnung der Ausschaffung — soweit diese Befugnis überhaupt gegeben ist.

3. Art. 15 der Oktoberverordnung sieht vor, dass die eidgenössische Fremdenpolizei bei Vorliegen bestimmter näher umschriebener Gründe die Ausschaffung eines Emigranten in den Herkunfts- oder Heimatstaat verfügen (anordnen) könne. Das heisst praktisch, dass bei Emigranten in erster Linie die eidg. Fremdenpolizei über die Ausschaffung zu befinden hat. Unseres Erachtens werden aber dadurch die Kantone nicht gehindert, auch von sich aus die Ausschaffung zu verfügen, wenn es ihnen materiell angebracht erscheint und wenn die formellen Voraussetzungen der Ausschaffung (Ausreisepflicht usw.) vorhanden sind. Aber im Interesse einer einheitlichen Ausschaffungspraxis haben sich die Kantone dabei an die in Art. 15 angeführten Ausschaffungsgründe zu halten.

Aus diesen gesetzlichen Vorschriften kann man ersehen, welch wichtige Rolle die Frage der Ausschaffung heute in der Praxis der Fremdenpolizei spielt. Während die Ausschaffung früher seltener nötig war und fast immer ohne irgendwelche Schwierigkeiten vollzogen werden konnte, ist sie heute oft nicht möglich, sei es, weil sie aus besondern technischen Gründen nicht durchführbar ist, oder sei es, weil sie allzu grosse Härten mit sich bringen würde. Das hat u. a. dazu geführt, dass die *Internierung* als Surrogat der Ausschaffung in vermehrtem Masse zur Anwendung gelangte.

Da es oft sehr schwierig ist zu entscheiden, ob die Ausschaffung in einem Fall durchführbar, oder besser gesagt „tragbar" ist oder nicht, gelangen die Kantone mit dieser Frage oft an die Bundesbehörden. Das geschieht meist in Form eines Gesuches um „Prüfung der Frage, ob der betreffende Ausländer zu internieren oder auszuschaffen sei." Die zuständige Bundesbehörde kann dazu wie folgt Stellung nehmen: Sie kann die Internierung verfügen — wobei sie unter Umständen selbst die nötigen Schritte zur spätern Vornahme (Ermöglichung) der Ausschaffung einleitet (z. B. die Besorgung von Schriften an die Hand nimmt) —, sie kann die Internierung ablehnen und die Ausschaffung anordnen, oder der anfragenden Behörde die Vornahme der Ausschaffung (bloss) empfehlen, oder den Entscheid überhaupt ihrem Ermessen überlassen,

oder dem Kanton die weitere Duldung des Ausländers empfehlen, oder ihn (sogar) hiezu zwingen (Duldungszwang, vgl. lit. „E"). *Ist ein Ausländer interniert worden, steht die Kompetenz zur Anordnung der Ausschaffung während der Dauer der Internierung immer der Internierungsbehörde zu* — ausgenommen, wenn es sich um einen Deserteur oder Refraktär handelt.

C. Die Kosten der Ausschaffung:

Wie erwähnt, ist der Vollzug der Ausweisungen und Wegweisungen Sache der Kantone, und zwar auch dann, wenn die Ausreisepflicht von einer eidgenössischen Behörde verfügt worden ist. Daraus könnte man folgern, dass die Kosten dieser Vollziehung grundsätzlich von den Kantonen zu tragen sind (1). Diese Regel gilt aber nicht uneingeschränkt. Die *eigentlichen Transportkosten* (Kosten örtlicher Veränderung von Mann und Begleiter, allfälliger Zwischenverpflegung plus Gebühren) werden seit der „Übereinkunft vom 23. Juni 1909 betreffend die Polizeitransporte", abgeschlossen zwischen dem eidg. Justiz- und Polizeidepartement und den kantonalen Polizeidirektionen (2), und dem „Bundesbeschluss vom 15. Juni 1909 betreffend die Übernahme der Kosten der Ausschaffung mittelloser Ausländer durch den Bund (3), vom Bunde getragen (§ 3, II und § 14 der Übereinkunft). Diese Regelung hatte sich als nötig erwiesen, weil sich das frühere System, nach dem die Polizeitransporte durch etappenweisen Schub von Kanton zu Kanton vollzogen wurden, wobei jeder Kanton selbst für den Transport und den Unterhalt der Transportierten auf seinem Gebiet aufzukommen hatte, als unwirtschaftlich und in mancher Hinsicht unbefriedigend gezeigt hatte. Da die Ausschaffung ins Ausland im gesamtschweizerischen Interesse liegt, schien es angebracht, ihre Durchführung zu vereinfachen und die Transportkosten dem Bund zu belasten (4).

Es sind deshalb zweierlei Ausschaffungskosten zu unterscheiden: die „eigentlichen Ausschaffungskosten i.e.S.", d.h. die Kosten der polizeilichen Transporte, die vom Bund getragen werden und die übrigen durch die Ausschaffung entstehenden Kosten (z.B. Kosten der vorgängigen Ausschaffungshaft, Auslagen für ärztliche Behandlung usw.), für die die Kantone aufzukommen haben.

(1) Burckhardt, Kommentar, S. 636.
(2) AS 25, 524, BBl. 1910, I. 328.
(3) AS 25, 522.
(4) Nähere Einzelheiten: Burckhardt-v. Salis, op. cit., 4. Bd., Nr. 2021, S. 514 ff.

D. Die Unmöglichkeit der Ausschaffung:

Es ist oben davon die Rede gewesen, worin die Ausschaffung besteht und von welcher Behörde sie angeordnet wird. Diese Ausführungen dienten als Einleitung zur eigentlichen Kernfrage: Wann ist die Ausschaffung *un*durchführbar oder *un*möglich?

Das Problem der Unmöglichkeit der Ausschaffung kann von drei verschiedenen Seiten betrachtet werden: Einmal von dem Gesichtspunkt aus, welche Behörde die Unmöglichkeit der Ausschaffung prüft, dann von dem Gesichtspunkt aus, aus welchen Gründen die Ausschaffung unmöglich ist und in dritter Linie kann man sich fragen, wie lange die Ausschaffung undurchführbar ist.

a) Die über die Unmöglichkeit der Ausschaffung entscheidende Behörde:

Die Befugnis, über diese Frage zu entscheiden, steht zunächst der Behörde zu, die die Ausreisepflicht verfügt, oder die kompetent ist, die Ausschaffung anzuordnen oder zu vollziehen (kantonale Behörde, eidg. Fremdenpolizei, eidg. Justiz- und Polizeidepartement, bei Ausweisungen nach Art. 70 BV die Schweiz. Bundesanwaltschaft usw.). Erachtet die Behörde die Ausschaffung für undurchführbar, oder erweist sich die Ausschaffung trotz erfolgter Anordnung und versuchter Durchführung als unmöglich, kann der eidg. Polizeiabteilung (nach Vorkriegsrecht dem eidg. Justiz- und Polizeidepartement) Antrag auf Internierung des betreffenden Ausländers gestellt werden. Hinsichtlich der Unmöglichkeit der Ausschaffung ist aber die eidg. Polizeiabteilung nicht immer an den Entscheid der antragstellenden Behörde gebunden. Sofern die Durchführung der Ausschaffung bloss eine Sache des Ermessens ist (d.h. die Ausschaffung an sich technisch möglich wäre, aber aus besondern, unter lit. „b" zu erwähnenden Gründen unterlassen wird), steht es der Internierungsbehörde frei, die Internierung abzulehnen und die Durchführbarkeit der Ausschaffung zu bejahen und diese allenfalls anzuordnen oder der antragstellenden Behörde nahe zu legen. Wie bei den Ausführungen über das Internierungsverfahren zu sehen ist (1), hat nämlich die Internierungsbehörde vor dem Entscheid über die Internierung immer zuerst über die Frage zu befinden, ob die Ausschaffung möglich ist oder nicht. In den Fällen, in denen sich die Ausschaffung technisch als unmöglich erweist (vgl. b. 1) oder erwiesen hat,

(1) vgl. §7 II B.

ist dieses Befinden nichts anderes als ein negativer Feststellungsentscheid. Anders dagegen in den Fällen, in denen die Ausschaffung an sich möglich wäre, aber aus besondern Gründen darauf verzichtet wird (vgl. b. 2). Hier werden unter Umständen zur Abklärung der Frage der „Zulässigkeit" der Ausschaffung weitere Erhebungen und Untersuchungen vorgenommen, damit ein den Verhältnissen entsprechender Entscheid — ein „Ermessensentscheid" — erfolgen kann.

b) Die Gründe der Unmöglichkeit der Ausschaffung:

Diese lassen sich in zwei verschiedene Gruppen klassieren:

Entweder ist objektiv keine Möglichkeit vorhanden (wenigstens vorläufig nicht) einen Ausländer auszuschaffen — oder die Möglichkeit der Ausschaffung ist objektiv gegeben, aber aus besondern, subjektiven Gründen wird auf den Vollzug der Ausschaffung auf Zusehen hin verzichtet.

1. Zu der ersten Gruppe sind alle diejenigen Fälle zu rechnen, in denen die Ausschaffung zwar wünschbar wäre, aber aus technischen Gründen nicht durchgeführt werden kann — sei es, weil der Ausländer staatenlos ist, keine Schriften besitzt, noch nicht indentifiziert werden konnte, oder sei es, weil die Ausreise oder Ausschaffung aus verkehrstechnischen (z. B. ein Durchgangsland ist in den Krieg verwickelt und bewilligt die Durchreise nicht) oder andern Gründen nicht erfolgen kann. Hiezu ist auch der Fall zu rechnen, wenn ein Ausländer trotz erfolgten Ausschaffungen immer wieder unter Umgehung der Grenzkontrolle ins Land kommt.

2. Die zweite Gruppe umfasst diejenigen Fälle, bei denen technisch eine Möglichkeit zur Ausschaffung bestehen würde, bei denen aber auf die Realisierung dieser Möglichkeit auf Zusehen hin verzichtet wird, weil der Ausländer durch die Vornahme der Ausschaffung vermutlich erhebliche persönliche Nachteile erleiden würde. Diese Rücksichtnahme auf die durch die Ausschaffung allenfalls entstehenden Folgen geschieht nur dann, wenn es sich um einen Ausländer handelt, der dieses Entgegenkommen zu rechtfertigen scheint und wenn der Verzicht auf die Ausschaffung einer besondern staatspolitischen Maxime entspringt. In allen diesen Fällen wird nicht ausgeschafft, weil dem betreffenden Ausländer auf Zusehen hin vorläufig Asyl — *„Asyl"* im weitesten Sinne des Wortes zu verstehen — gewährt wird.

Es mag auffallend erscheinen, dass Asyl unter Umständen mit Internierung verbunden sein kann. Für den Staat besteht aber kein Anlass, sich in der Möglichkeit der Asylgewährung auf Personen zu beschränken, denen zugleich auch volle Bewegungsfreiheit zugestanden werden kann. Wo das Asyl mit Internierung verbunden werden muss, ist es für die Betroffenen immer noch besser als die gänzliche Verweigerung des Asyls. Die Behörden sind bestrebt, die Asylfälle individuell und differenziert zu behandeln:

Asyl wird grundsätzlich nur solchen Flüchtlingen gewährt, die seiner für würdig befunden werden. Unwürdige, Vorbestrafte und solche, die sich im Asyl schwere Vergehen zuschulden kommen lassen, werden zurückgewiesen oder ausgeschafft. In praxi gibt es viele Fälle, in denen das Asyl wohl grundsätzlich gewährt wird, die betreffenden Ausländer aber aus besondern Gründen (z. B. aus solchen sicherheitspolizeilicher, oder fremdenpolizeilicher, oder politischer Art, vgl. die Ausführungen im nächsten Paragraphen über die Hauptanwendungsfälle) einer besondern, mehr oder weniger weitgehenden Kontrolle unterworfen werden müssen: Die volle Bewegungsfreiheit wird eingeschränkt und in passender Form die Internierung angeordnet. Die Internierung ist deshalb kein Gegensatz zum Asyl, und steht mit diesem auch nicht im Widerspruch, sondern sie stellt eine wertvolle Ergänzung zu dieser heute viel umstrittenen Institution dar.

Die Entscheidung, ob im Einzelfall auszuschaffen oder Asyl zu gewähren sei, setzt eine genaue Prüfung der individuellen Umstände und eine sorgfältige Interessenabwägung voraus. — Von weitern sich auf das Asyl beziehenden Fragen wird im nächsten Paragraphen die Rede sein (1).

c) Die zeitliche Begrenzung der Unmöglichkeit der Ausschaffung:

Damit ein Ausländer ausgeschafft werden kann, müssen ihn die zuständigen Polizeiorgane in ihren Gewahrsam nehmen, sie müssen ihn „verhaften". Diese Massnahme ist als Institution des Verwaltungszwanges zulässig, ohne dass sie in einer gesetzlichen Vorschrift besonders vorgesehen ist (2).

(1) Siehe auch Ruth, op. cit. S. 65 und 121 ff., Schindler, op. cit., S. 18 ff., Burckhardt, Kommentar S. 633, Glanzmann, das schweiz. Asylrecht nach der Bundespraxis, 1908, v. Frisch, op. cit., S. 198, Burckhardt-v. Salis, op. cit., S. 632 ff.

(2) nähere Begründung siehe § 6, IV.

Ist die *Ausschaffung sofort vollziehbar,* dann dauert die Verhaftung nur sehr kurze Zeit (einige Stunden oder ein paar Tage), es sei denn, dass der Ausländer aus besondern Gründen (z.B. bei illegaler Einreise oder bei Versteckthalten, oder wenn es sich um einen gefährlichen Menschen handelt) schon vor der Anordnung der Ausschaffung festgenommen werden musste.

Unter Umständen kann die Ausschaffung in praxi nicht sofort vollziehbar sein, sondern erst nachdem gewisse Vorbereitungen hiezu abgeschlossen worden sind (es müssen z.B. vorher Schriften oder Visa besorgt werden, der Ausländer muss identifiziert werden, usw.). Man spricht in diesen Fällen davon, dass die *Ausschaffung bloss vorübergehend undurchführbar* sei und bezeichnet die polizeiliche Festnahme des Ausländers während dieser Zeit als *„Ausschaffungshaft."* In diesen Fällen, in denen aller Wahrscheinlichkeit nach damit gerechnet werden kann, dass die Abschiebung nach relativ kurzer Zeit (höchstens nach einigen Wochen) durchführbar sein wird, behalten die kantonalen Behörden den Ausländer in der Regel in ihrer Obhut und unternehmen selbst die nötigen Schritte um die Ausschaffung zu ermöglichen.

Wo sich aber im Zeitpunkt, in dem sich die Frage der Ausschaffung stellt, *keine Möglichkeit* zeigt, die *Ausschaffung in absehbarer Zeit überhaupt vornehmen zu können,* oder wo die diesbezüglichen Bemühungen der kantonalen Behörden (oder der eidg. Fremdenpolizei oder der Bundesanwaltschaft) gescheitert sind, greift die *Internierung* Platz. Damit wird die Internierung jedoch keineswegs zu einer „Dauermassnahme" gestempelt. Auch sie ist bloss ein Notbehelf, eine vorübergehende Massnahme, während deren Dauer stets die spätere Ausreise oder Ausschaffung des internierten Ausländers im Auge behalten werden muss. Im Grunde genommen hat die Internierung denselben Charakter wie die Ausschaffungshaft und man kann sie auch als eine „verlängerte Ausschaffungshaft" bezeichnen (1).

Warum macht man denn aber überhaupt einen Unterschied zwischen Ausschaffungshaft und Internierung? Unseres Erachtens ist diese Unterscheidung vor allem eine Frucht praktisch-politischer Überlegungen: Die Internierung wird von andern Behörden angeordnet und anders vollzogen. Wie oben näher ausgeführt (2),

(1) Die deutsche Ausländerpolizei-Verordnung von 1938 macht zwischen der Ausschaffungshaft und der Internierung keinen Unterschied und bezeichnet beide Massnahmen als „Abschiebungshaft", vgl. S. 20 dieser Arbeit.

(2) S. 23 ff.

hat sich der Bund gezwungen gesehen, in den Fällen, in denen die Ausschaffung voraussichtlich während längerer Dauer undurchführbar erschien, einzugreifen und die Anordnung und Durchführung der Ausschaffungshaft selbst zu regeln. In der Folge wurde für diese Massnahme die Bezeichnung „Internierung" eingeführt.

Im übrigen ist der Unterschied zwischen Ausschaffungshaft und Internierung auch rechtlich zu begründen. Die Ausschaffungshaft ist eine Massnahme des Verwaltungszwanges. Da sie in keiner gesetzlichen Vorschrift ausdrücklich vorgesehen ist, ist sie nach allgemeiner Rechtsauffassung nur zulässig, wenn sie zur Erreichung des gewollten Verwaltungszwecks unbedingt erforderlich ist. Ergibt sich, dass das angestrebte Ziel in absehbarer Zeit damit nicht erreicht werden kann, lässt sich ihre weitere Aufrechterhaltung nicht mehr rechtfertigen, es sei denn, dass es in einer gesetzlichen Vorschrift ausdrücklich erlaubt würde — was gerade durch die Internierungsbestimmung des Art. 14 Abs. 2 ANA geschehen ist (1).

E. Der Duldungszwang:

1. Internierung und Ausschaffung sind nicht die einzigen Massnahmen, die die Internierungsbehörde im Einzelfall anordnen kann. Wenn es ihr angebracht erscheint, kann sie auch einen Kanton zwingen die Anwesenheit eines Ausländers zu dulden. Art. 14 Abs. 2 ANA bestimmt im Anschluss an die Internierungsvorschrift, dass „die eidgenössische Behörde (das eidg. Justiz- und Polizeidepartement, der Verf.), wenn ihr die Internierung nicht oder nicht länger angebracht erscheint, den letzten Kanton, der die Anwesenheit des Ausländers während längerer Zeit geduldet hat, verpflichten könne, diesen zurückzunehmen und weiter zu dulden"(2).

Eine weitere Bestimmung über den Duldungs- oder Toleranzzwang (auch Zwangstoleranz genannt) enthält Art. 21 ANA: „Der Bundesrat kann einem Ausländer, der glaubhaft macht, er suche Zuflucht vor politischer Verfolgung, und dem eine Bewilligung verweigert wurde, Asyl gewähren, indem er einen Kanton zur Duldung verpflichtet". Die einschränkende Bestimmung in Art. 14 Abs. 2 ANA, welche sagt, dass die Zwangstoleranz nur gegenüber

(1) präziser gesagt, schon früher, in den fremdenpolizeilichen Notverordnungen von 1917, 1919 und 1921.

(2) Die Zwangstoleranz kann auch verfügt werden, wenn der Ausländer überhaupt noch nie interniert worden ist: die Formulierung „zurücknehmen" ist missverständlich und wäre besser zu streichen, oder durch die Worte zu ersetzen „... weiter zu dulden oder zurückzunehmen".

einem Kanton verfügt werden könne, der einen Ausländer *„während längerer Zeit geduldet"* habe, gilt demnach nicht für politische Flüchtlinge. Diese können irgend einem Kanton zur Duldung übergeben werden. In Ergänzung zu Art. 21 ANA bestimmt Art. 21 der VVO, dass das eidg. Justiz- und Polizeidepartement zur selbständigen Erledigung der Begehren um Asylgewährung ermächtigt sei, ausgenommen die Fälle, in denen ein Kanton gemäss Art. 21 ANA gegen seinen Willen zur Duldung verpflichtet werden soll. Der Entscheid des Departementes unterliegt der Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat (Asylbeschwerde, Beschwerde des Asylsuchenden, Art. 21 VVO Schlussatz). Von dieser Beschwerde wird später noch die Rede sein.

2. Art. 14 Abs. 2 ANA ist hinsichtlich des Toleranzzwanges durch Art. 8 der Oktoberverordnung in dem Sinn modifiziert worden, indem das Erfordernis der vorherigen längern Duldung in einem Kanton fallen gelassen wurde. Durch diese während der Dauer des Notrechts geltende Änderung wurde Art. 14 Abs. 2 im wesentlichen Art. 21 ANA angeglichen, was auch daraus hervorgeht, dass dem Kanton gegen die Toleranzentscheide des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat vorbehalten bleibt.

3. Ist vom eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement oder vom Bundesrat gegenüber einem Kanton die Zwangsduldung verfügt worden, bedeutet das unseres Erachtens für den Kanton, dass er den Ausländer bis auf weiteres bei sich dulden muss und ihm eine fremdenpolizeiliche Bewilligung (Toleranzbewilligung) zu geben hat. Der Kanton darf sich der Duldungspflicht nicht dadurch entziehen, dass er den Ausländer ausschafft — ausgenommen die Fälle, in denen eine legale, dem Asyl nicht widersprechende Ausschaffungsmöglichkeit gefunden wird — oder dass er diesen interniert. Zwangsduldung bedeutet für den betreffenden Ausländer die Gewährung voller Bewegungsfreiheit. Dessen muss sich die Bundesbehörde bewusst sein, wenn sie zwischen Ausschaffung, Internierung und Zwangsduldung zu wählen hat.

4. Eine Frage, die bis jetzt in der Praxis noch nicht aktuell geworden ist, die es aber jederzeit werden könnte, ist weder im ANA noch in der VVO entschieden: Wer hat für die wirtschaftlichen Belastungen (Unterstützungskosten) aufzukommen, die einem Kanton durch die aufgezwungene Toleranz entstehen können?

Unseres Erachtens trifft diese Belastung bei längerer Verbundenheit eines Ausländers zu einem Kanton den betreffenden Kanton, wo die Verbundenheit fehlt, den Bund. Würde die Belastung infolge ausserordentlicher Umstände für den letzteren zu gross, können auch die Kantone zur Tragung der Kosten herangezogen werden. Bei den im letzten Jahrhundert vorgenommenen Internierungen, die für die Kantone damals praktisch nichts anderes bedeuteten als eine Zwangsduldung, lehnte der Bund allerdings jede Kostenübernahme ab (1).

5. Der Duldungszwang findet sich in der fremdenpolizeilichen Gesetzgebung unseres Landes erstmals im BRB vom 28. Juni 1921 über die Behandlung der fremden Deserteure und Refraktäre (2) und ist von dort in das ANA übernommen worden. In der Praxis wurde bis jetzt von der Zwangstoleranz nur sehr wenig Gebrauch gemacht, denn in der Regel können die Fälle, in denen die Bundesbehörden der Ansicht sind, dass ein Kanton einen Ausländer dulden soll, in freundeidgenössischem Geiste zwischen Bund und Kantonen geregelt werden — ohne dass zum unbeliebten Druckmittel des Duldungszwanges Zuflucht genommen werden muss.

IV. Die Voraussetzungen der Internierung nach Art. 70 BV und nach Art. 14 Abs. 1 lit. c der Oktoberverordnung.

Im geschichtlichen Teil (3) ist bereits darauf hingewiesen worden, dass nach dem Ausbruch des neuen Krieges der Rahmen der Internierung auch insofern erweitert worden ist, als neben Art. 14 Abs. 2 ANA auch Art. 70 BV als Rechtsgrundlage zur Verfügung der Internierung herangezogen und auf Grund von Art. 14 Abs. 1 lit. c der Oktoberverordnung eine besondere Internierungsart geschaffen wurde. Von den Voraussetzungen und den besondern Merkmalen dieser „Abarten der Internierung", die sie von der „gewöhnlichen", das Thema dieser Arbeit bildenden Internierung des Art. 14 Abs. 2 ANA unterscheiden, sei im folgenden kurz die Rede.

A. Die Internierung nach Art. 70 BV:

Als sich der Bundesrat nach Kriegsausbruch im Herbst 1939 gezwungen sah, einige Ausländer wegen Gefährdung der innern

(1) v. Frisch, op. cit. S. 209.

(2) Die ökonomischen Folgen der Zwangstoleranz wurden damals vom Bund getragen.

(3) S. 25.

oder äussern Sicherheit des Landes gestützt auf Art. 70 BV aus der Schweiz auszuweisen und sich erwies, dass diese nicht ausgeschafft werden konnten, ging er dazu über, in das Dispositiv seines Ausweisungsbeschlusses die Bestimmung aufzunehmen, dass im Falle der Unmöglichkeit der Ausschaffung die Internierung Platz zu greifen habe (1). Diese Anknüpfung an die frühere Internierungspraxis (2) erfolgte einzig aus praktischen Gründen, um das Internierungsverfahren zu vereinfachen. Vor Einführung dieser Neuerung war das Verfahren nämlich folgendes: Stellte die mit dem Vollzug der gestützt auf Art. 70 BV verfügten Ausweisungen (3) beauftragte Bundesanwaltschaft fest, dass die Ausschaffung nicht durchführbar war, leitete sie die Angelegenheit an die eidg. Polizeiabteilung weiter, die im Namen des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes die Internierung des betreffenden Ausländers gestützt auf Art. 14 Abs. 2 ANA beschloss. Da die Polizeiabteilung, bzw. das Departement in solchen Fällen praktisch keine freie Kognition in der Entscheidung über die Internierung besass, erwies es sich als rationeller, wenn der Bundesrat die Möglichkeit der Internierung gleich in seinem Ausweisungsbeschluss vorsah und damit den Erlass einer neuen Verfügung, die die Internierung aussprach, ersparte.

Durch diese verwaltungstechnische Vereinfachung wurde an der Internierung selbst praktisch nichts geändert. Der Vollzug der gestützt auf Art. 70 BV verfügten Internierungen wird (seit der Oktoberverordnung) von der eidgenössischen Polizeiabteilung besorgt und unterscheidet sich in seiner Ausgestaltung vom Vollzug der gestützt auf Art. 14 Abs. 2 ANA vorgenommenen Internierungen in keiner Weise.

Auch die Voraussetzungen sind gleich. Interessanterweise haben diese jedoch verschiedenen Charakter. Was bei der Internierung nach Art. 14 ANA rechtliche, d. h. im Gesetz vorgesehene Voraussetzung ist (Missachtung der Ausreisepflicht und Unmöglichkeit der Ausschaffung), ist bei der Internierung nach Art. 70 BV tatsächliche Voraussetzung und was bei der letztgenannten Internierung rechtliche Voraussetzung ist (Gefährdung der innern

(1) Die Beschlussformel lautet: „Der Schweizerische Bundesrat, auf Antrag des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes und nach Kenntnisnahme eines Berichtes der schweizerischen Bundesanwaltschaft, worin sich ergibt dass . . . . . gestützt auf Art. 70 der Bundesverfassung beschliesst: N. N. wird aus der Schweiz ausgewiesen. Für den Fall, dass er nicht ausgeschafft werden kann, ist er zu internieren."

(2) vgl. S. 21.

(3) vgl. unsere Ausführungen über die Ausweisung nach Art. 70 BV auf Seite 48 f.

oder äussern Sicherheit des Landes) ist bei der erstern eine der tatsächlichen Voraussetzungen (1). Diese Differenz bezieht sich aber nur auf die rechtliche Qualifizierung der Internierungsvoraussetzungen und ändert an der Tatsache nichts, dass man es bei der Internierung nach Art. 70 BV praktisch gesprochen mit der gleichen Internierung zu tun hat wie bei derjenigen des Art. 14 ANA. Bloss die Behörde, welche die Internierung beschliesst, und die Rechtsgrundlage, gestützt auf welche die Internierung verfügt wird, sind verschieden.

B. Die Internierung nach Art. 14 Abs. 1 lit. c der Oktoberverordnung:

Als der Bundesrat das Fremdenpolizeirecht nach Kriegsausbruch in der schon oft erwähnten Oktoberverordnung (BRB vom 17. Oktober 1939 über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung) (2) an die veränderten Verhältnisse anpasste, delegierte er die Internierungskompetenz aus Zweckmässigkeitsgründen vom eidg. Justiz- und Polizeidepartement an die eidg. Polizeiabteilung (Art. 7 Abs. 1 Okt.VO) und bestimmte weiter, dass „jederzeit angeordnet werden könne", dass Emigranten (3) „in einem überwachten Heim oder in einem Lager zu internieren seien" (Art. 14 Okt.VO). Diese letztere Vorschrift ist offensichtlich als eine (die Emigranten betreffende) Ergänzung und Modifizierung von Art. 14 Abs. 2 ANA aufzufassen. Der Bundesrat wies damit darauf hin, worin die Internierung vor allem zu bestehen habe (4); ferner wollte er der Internierungsbehörde die Möglichkeit geben, Emigranten rasch internieren zu können — das Schwergewicht der Bestimmung liegt auf dem Wort „jederzeit" — ohne dass vorher die bei der „gewöhnlichen" Internierung (Art. 14 Abs. 2 ANA) notwendigen und oft viel Zeit beanspruchenden Formalitäten (Ausweisung, Wegweisung, Fortweisung, Ausreisefrist, usw.) erfüllt sein müssen. Begrifflich wurde dadurch an der Internierung nichts geändert, denn die oben erwähnten rechtlichen Voraussetzungen (5) sind, wenn auch in etwas anderer Form, hier ebenfalls gegeben.

(1) Von den tatsächlichen Voraussetzungen der Internierung nach Art. 14 ANA ist im nächsten Paragraphen die Rede.
(2) AS, NF, Bd. 55, 1939, S. 1135 ff.
(3) Der Begriff des „Emigranten" wird im nächsten Paragraphen näher erörtert.
(4) Unseres Erachtens ist Art. 14 der Okt.VO bloss als Exemplifizierung, nicht als abschliessende Legaldefinition der Möglichkeiten des Internierungsvollzuges zu betrachten.
(5) vgl. § 4, S. 37 ff.

Die Ausreisepflicht ist allerdings nicht in der Form eines kategorischen Ausreisebefehls festgesetzt, besteht aber doch dem Grundsatze nach für die Zukunft, indem Art. 10 der Oktoberverordnung ausdrücklich bestimmt, dass die Schweiz für Emigranten nur als Durchgangsland in Betracht kommt. Wie es sich mit der Unmöglichkeit der Ausschaffung verhält, ist oben bereits eingehend erörtert worden (1). Die Durchführung der Ausschaffung in den Herkunfts- oder Heimatstaat bleibt bei Missbrauch des Gastrechts vorbehalten.

Dieser Modifizierung wurde anfangs keine grosse Bedeutung beigemessen, da sie einzig dazu dienen sollte, das Internierungsverfahren in Emigrantenfällen zu erleichtern. Das änderte sich jedoch, als der Bundesrat am 12. März 1940 die Errichtung von Arbeitslagern für Emigranten beschloss, um diesen die Möglichkeit „einer körperlichen Beschäftigung zu geben und um gleichzeitig Arbeiten zu fördern, die im öffentlichen Interesse liegen" (2). Die eidg. Polizeiabteilung, der die Kompetenz zur Einweisung der Emigranten in die Arbeitslager übertragen wurde, benützte Art. 14 Abs. 1 lit. c der Oktoberverordnung als Rechtsgrundlage zur Vornahme dieser Massnahme und entwickelte in der Folge die Einweisung der Emigranten in Arbeitslager als derart selbständige Institution, dass diese heute füglich als besondere Internierungsart, oder als Abart der Internierung des Art. 14 Abs. 2 ANA angesprochen werden kann. In der Praxis ist man zum Teil so weit gegangen, der Einweisung in Arbeitslager den Internierungscharakter abzusprechen und diese als „fremdenpolizeiliche Bedingung der weitern Tolerierung" zu bezeichnen. Obschon es vielleicht praktisch einem gewissen Bedürfnis entspricht, die gestützt auf Art. 14 der Oktoberverordnung verfügte Internierung (Einweisung) in Arbeitslagern in einen gewissen Gegensatz zu der auf Grund von Art. 14 Abs. 2 ANA beschlossenen „gewöhnlichen" Internierung zu stellen, geht diese Auffassung unseres Erachtens doch zu weit. Es steht ihr einmal entgegen, dass Art. 14 der Oktoberverordnung selbst zweimal den Ausdruck „Internierung" verwendet, dann, dass die Einweisung in ein Arbeitslager schon rein begrifflich als Internierung betrachtet werden muss und schliesslich übersehen die Vertreter dieser Ansicht, dass

(1) S. 63 und 64.

(2) Ende Mai 1940 befanden sich bereits 316 Emigranten in den neu errichteten Arbeitslagern; ein Jahr später zählte die gesamte Belegschaft dieser Lager über 800 Mann.

Art. 14 Abs. 1 lit. c nichts anderes ist als eine Ergänzung und Modifizierung von Art. 14 Abs. 2 ANA. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass in der verwendeten Formel der sogenannten „Einweisungsverfügungen" (Verfügungen, durch die die Polizeiabteilung die Emigranten in die Arbeitslager einweist) bloss Art. 14 Abs. 1 lit. c der Oktoberverordnung als Rechtsgrundlage angeführt wird (1).

Auf weitere Einzelheiten dieser mehr akademischen Frage sei nicht eingetreten. Immerhin dürfte es von Interesse sein, kurz zu untersuchen, wie die Internierung der Oktoberverordnung in der Praxis gehandhabt wird und inwiefern sie sich von der Internierung des ANA unterscheidet.

Von den *rechtlichen Voraussetzungen* ist bereits gesprochen worden. Wie erwähnt, findet die „Notverordnungsinternierung" (d.h. die Internierung nach Art. 14 Abs. 1 lit. c der Oktoberverordnung) nur auf Emigranten Anwendung, während die „gewöhnliche" Internierung gegenüber jedem Ausländer verfügt werden kann, in dessen Person die notwendigen rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Dazu kommt noch die weitere Einschränkung, dass nur die Emigranten männlichen Geschlechtes im Alter von 16—50 Jahren, welche vom Arzt hierfür für tauglich befunden worden sind, zum „Arbeitsdienst" aufgeboten werden.

Wesentlich unterscheiden sich die beiden Internierungsarten hinsichtlich der *tatsächlichen Voraussetzungen.* Die Einweisung ins Arbeitslager ist sozusagen „voraussetzungslos", d.h. sie erfolgt einzig aus dem Grund, weil den Emigranten im Interesse ihrer körperlichen und psychischen Ertüchtigung eine Arbeitsmöglichkeit gegeben werden soll (2) und weil ihre Arbeitskräfte zur Ausführung öffentlicher Arbeiten nötig sind. Die subjektiven Verhältnisse des einzelnen Emigranten werden nur insofern berücksichtigt, als sie die vorübergehende oder dauernde Dispensation vom Arbeitsdienst begründen können. Man spricht deshalb in der Praxis oft von der „allgemeinen Arbeitsdienstpflicht" der Emigranten. Anders dagegen die Internierung des ANA. Diese Massnahme kommt nur dann zur Anwendung, wenn die subjektiven Verhältnisse es im Einzelfall erfordern, d.h. wenn ausser den

(1) Unseres Erachtens sollte es folgerichtig heissen: . . . in Anwendung von Art. 14 Abs. 2 ANA und von Art. 14 Abs. 1 lit. c der Oktoberverordnung . . . anstatt nur: . . . in Anwendung von Art. 14 Abs. 1 lit. c des BRB vom . . .

(2) Der Eintritt ins Erwerbsleben ist den Emigranten nicht gestattet, abgesehen von vereinzelten Ausnahmefällen.

gesetzlichen oder rechtlichen Voraussetzungen bestimmte materielle Gründe (z. B. schwere Fremdenpolizeivergehen, illegale politische Tätigkeit oder politische Gefährlichkeit, kriminelle Gefährlichkeit usw.) die Internierung als notwendig erscheinen lassen.

Diese Unterscheidung der beiden Internierungsarten — auf der einen Seite die generelle, voraussetzungslose „Einweisung" der Oktoberverordnung, auf der andern Seite die spezielle, stets materiell begründete Internierung des ANA — wirkt sich auch im Vollzug dieser Massnahme aus. Die Internierung der Oktoberverordnung besteht ausnahmslos (1) in der Einweisung in ein Arbeitslager. Die in diese Lager eingewiesenen Emigranten unterstehen alle demselben „Internierungsregime", d.h. die Art und Weise der Beschränkung der Bewegungsfreiheit durch das Aufenthaltsgebot der Internierung ist für alle Emigranten gleich. Die Internierung des ANA dagegen wird je nach den Umständen des Einzelfalles verschieden vollzogen (die Einschränkung der Bewegungsfreiheit ist eine mehr oder weniger weitgehende) (2). Sie kann auch in einem Arbeitslager für Emigranten zum Vollzug gelangen — ohne dass deswegen der betreffende Internierte unbedingt als Emigrant betrachtet werden muss (3). Das wird in der Praxis auch gemacht, so dass sich heute in den Arbeitslagern zwei verschiedene Kategorien von Internierten befinden: Einerseits die „gewöhnlichen", auf Grund der Oktoberverordnung „eingewiesenen" Emigranten und andererseits die gestützt auf Art.14 Abs.2 „internierten" Ausländer (4). Beide Kategorien der in den Arbeitslagern Internierten unterstehen dem gleichen „Internierungsregime", d.h. der Vollzug der Internierung ist derselbe. Bloss in der formellen Behandlung bestehen einige Unterschiede (5). Auf weitere Einzelheiten des Internierungsregimes in den Arbeitslagern wird in §9 („Der Internierungsvollzug") hingewiesen.

---

(1) Es müsste zwar nicht unbedingt so sein, aber die Praxis hat das so entwickelt, wie auf Seite 71 f. erwähnt.

(2) vgl. §9.

(3) In praxi besteht allerdings die Grosszahl der gestützt auf Art.14 Abs.2 Internierten (jüdische Flüchtlinge, politische Flüchtlinge, Deserteure und Refraktäre) aus Emigranten.

(4) So waren z.B. von den am 1. Januar 1941 in den Arbeitslagern befindlichen 643 Ausländern 603 „eingewiesene Emigranten" und 40 „Internierte".

(5) z.B. ist für die Bewilligung besonderer „Urlaube" bei den „eigentlichen" Internierten (Art. 14 Abs.2 ANA) die eidg. Polizeiabteilung zuständig, bei den „gewöhnlichen" Emigranten (Art. 14 Abs.1 lit.c der Okt.VO) die Zentralleitung der Arbeitslager in Zürich.

Die beiden Internierungsarten unterscheiden sich ferner im *Verfahren*. Während die Internierung des ANA in Form eines mehr oder weniger eingehend begründeten Beschlusses durch den „Internierungsdienst" der „engern" Polizeiabteilung (seit der Kompetenzendelegation der Oktoberverordnung) angeordnet wird, wird die „Einweisung der Emigranten in die Arbeitslager" (Art. 14 Okt.VO) vom Emigrantenbüro der eidg. Fremdenpolizei (im Namen der eidg. Polizeiabteilung) vorgenommen, und zwar ohne begründeten Beschluss (1). Bei der Internierung des ANA fasst die „Internierungsbehörde" im Einzelfall ferner nicht nur den Internierungsbeschluss, sondern sie bestimmt und überwacht auch den Internierungsvollzug während der ganzen Dauer der Internierung. Bei der Internierung der Oktoberverordnung beschliesst das Emigrantenbüro bloss grundsätzlich die Einweisung; alles was sich auf den Vollzug bezieht, wird durch die der Polizeiabteilung angegliederte „Zentralleitung der Arbeitslager für Emigranten" in Zürich angeordnet. Bei den gestützt auf Art. 14 ANA in Arbeitslagern internierten Ausländern ist die Regelung die, dass alle wesentlichen Veränderungen im Internierungsvollzug (z. B. längere Urlaube, Suspensionen, Aufhebungen, Versetzungen usw.) nur mit Zustimmung oder auf direkte Veranlassung der Internierungsbehörde, d. h. der engern Polizeiabteilung, erfolgen (2).

Wie früher erwähnt (3), besitzt der gestützt auf Art. 14 Abs. 2 des ANA internierte Ausländer kein fremdenpolizeiliches *Anwesenheitsrecht* (mehr), da er zur sofortigen Ausreise verpflichtet ist. Bei den nach der Oktoberverordnung in die Arbeitslager eingewiesenen Emigranten ist das anders. Diese Ausländer stehen nicht unter einem ausdrücklichen „Ausreisebefehl". Sie sind bloss „grundsätzlich" ausreisepflichtig, d. h. sie dürfen die Schweiz nur als Durchgangsland benützen und müssen, sobald sie können, weiterreisen. Deshalb wird in der Praxis das Aufenthaltsverhältnis (weiter) geregelt. Solche, die im Besitz einer Toleranzbewilligung (4) sind, erhalten in der Regel weiter Toleranz (5). Die

(1) Die Einweisungsverfügung erfolgt auf dem Formularwege, wobei bloss die anwendbare gesetzliche Vorschrift (Art. 14 Abs. 1 lit. c der Okt.VO), die genauen Personalien des betreffenden Emigranten und die Klausel angeführt werden, dass die Einweisung nur erfolgt, wenn der Emigrant vom Arzt hiezu für tauglich erklärt werde.

(2) Näheres vgl. die Kapitel über das Internierungsverfahren und den Internierungsvollzug.

(3) S. 34.

(4) Für Emigranten kommt nach Art. 3 Okt.VO nur Toleranzbewilligung in Betracht.

(5) Die Toleranzbewilligung wird in der Regel jeweils um 3 Monate verlängert.

Regelung des Aufenthaltsverhältnisses erfolgt in dem Kanton, in dem dem Emigranten vor seiner Einweisung ins Arbeitslager zuletzt eine Bewilligung ausgestellt worden ist. Ob sich das Arbeitslager im selben oder in einem andern Kanton befindet, spielt dabei keine Rolle (1).

Dieses Verfahren hat seinen Grund in folgendem: Es soll Klarheit herrschen, an welchen Ort und in welchen Kanton ein Emigrant bei allfälliger Entlassung aus dem Arbeitslager oder bei Aufhebung der Lager zurückzukehren hat. In einem Kreisschreiben an die kantonalen Polizeidirektionen hat das eidg. Justiz- und Polizeidepartement ausdrücklich gesagt, dass die Einweisung der Emigranten in die vom Bund eingerichteten Arbeitslager nicht bedeuten dürfe, „dass der Bund nun für die ganze Zeit, während der die Emigranten vor ihrer Auswanderung noch in der Schweiz verweilen könnten, die Verantwortung und die Fürsorge übernehme: derjenige Kanton, in dem ein Emigrant vor seiner Einberufung ins Arbeitslager tatsächlich Aufenthalt hatte, ist vielmehr verpflichtet den Ausländer wieder aufzunehmen, wenn dieser aus dem Lager entlassen oder das Lager aufgehoben wird und er nicht direkt ins Ausland reisen kann".

§ 5. Die tatsächlichen Voraussetzungen der Internierung: die Internierungsgründe und die Hauptanwendungsfälle.

I. Die Internierungsgründe:

Im vorangehenden Paragraphen war von den Voraussetzungen die Rede, die von Gesetzes wegen vorliegen müssen, damit die Internierung rechtsgültig vorgenommen werden kann. Sind diese *rechtlichen Voraussetzungen* im Einzelfall gegeben, kann die zuständige Behörde die Internierung verfügen. Sie muss es jedoch nicht, denn es steht in ihrem Ermessen, ob sie internieren will

(1) Beispiel: Ein Emigrant, der sich vor seiner Einweisung in ein Arbeitslager in Zürich aufgehalten hat, ist fremdenpolizeilich weiter nach Zürich zuständig. Dort erfolgt die Verlängerung seiner Toleranzbewilligung, auch wenn sich das Arbeitslager im Kanton Tessin befindet. Die Fremdenpolizeibehörden dieses Kantons werden von der Anwesenheit des betreffenden Emigranten im Arbeitslager X wohl in Kenntnis gesetzt, aber eine Regelung des Aufenthaltsverhältnisses im technischem Sinn erfolgt hier nicht.

oder nicht. In praxi wird nur dann interniert, wenn zu den rechtlichen Voraussetzungen noch bestimmte äussere Umstände (tatsächliche Voraussetzungen, „materielle" Internierungsgründe) hinzukommen, die die Internierung als angebracht erscheinen lassen. Die Entscheidung darüber, bei Vorliegen *welcher tatsächlichen Voraussetzungen* die Internierung vorgenommen werden soll, bleibt nach der Fassung von Art. 14 Abs. 2 ANA dem freien Ermessen der Internierungsbehörde (d.h. der zur Verfügung der Internierung zuständigen Behörde) überlassen. Das Einräumen eines so weit abgesteckten Rahmens der Entscheidungsbefugnis erscheint namentlich aus drei Gründen gerechtfertigt: 1. ist die Sachlage fast in jedem Fall verschieden, 2. lassen sich über nähere Einzelheiten kaum eingehende rechtliche Vorschriften aufstellen und 3. ist die Internierung überhaupt eine vorwiegend zeitbedingte und stark wechselnden Anforderungen unterworfene ausserordentliche Massnahme (1).

Vorteilhafterweise ist auch die Bestimmung darüber, wie die Internierung im Einzelfall zu vollziehen ist, dem behördlichen Ermessen überlassen worden.

Im folgenden sei kurz erwähnt, beim Vorliegen welcher tatsächlichen Voraussetzungen (materiellen Internierungsgründe) heute in praxi interniert wird. Anschliessend wird etwas eingehender von den Ausländern die Rede sein, gegenüber denen die Internierung zur Anwendung gelangt.

1. Interniert wird in erster Linie wegen *krimineller Gefährlichkeit.* Erheblich vorbestrafte Ausländer, deren Vorleben und Verhalten auf eine gewisse kriminelle Gefährlichkeit schliessen lassen, müssen, wenn sie der Ausreisepflicht nicht nachkommen und wenn sich ihre Ausschaffung als unmöglich erweist, an einem geeigneten Ort, wo sie unter ständiger Aufsicht gehalten sind, „interniert" werden. Bis zum Ausbruch des neuen Krieges bildete dieser Internierungsgrund die Regel (die Internierten waren zu dieser Zeit meist internationale Vagabunden und Verbrecher).

2. Ausländer müssen oft *aus politischen Gründen* interniert werden, und zwar deswegen, weil sie sich entweder unerlaubterweise

(1) Der BRB vom 30. Juni 1916 betreffend die fremden Deserteure und Refraktäre enthielt seinerzeit eine nähere Bestimmung der materiellen Internierungsgründe, indem gesagt wurde, dass die „Internierung in einer geeigneten Anstalt" anzuordnen sei bei „Deserteuren und Refraktären, die sich als gemeingefährlich erweisen, oder die den Anordnungen der Behörden Widerstand leisten oder nicht nachkommen, oder die sonst zu Klagen Anlass geben" (vgl. S. 23); diese Umschreibung der tatsächlichen Voraussetzungen der Internierung wurde aber später wieder fallen gelassen.

politisch betätigt haben, oder weil illegale politische Tätigkeit aller Wahrscheinlichkeit nach anzunehmen ist, oder weil sie sonst aus politischen Gründen als gefährlich zu betrachten sind und nicht im Genuss der vollen Bewegungsfreiheit gelassen werden können. Dieser Internierungsgrund war vor dem Kriegsausbruch selten und hat erst seither an Bedeutung gewonnen.

Die hierunter fallenden Ausländer sind meist politische Flüchtlinge, deren Verhalten zu Klagen Anlass gibt. In schweren Fällen erfolgt Ausschaffung in den Heimat- oder Herkunftsstaat.

3. In der letzten Zeit ist die Internierung auch als *Disziplinarmassnahme* angewendet worden. So z.B. bei Bettel, Landstreicherei, bei Erschwindeln von Unterstützungen, bei unsittlichem Lebenswandel, bei illoyalem Verhalten gegenüber Flüchtlings-Hilfsstellen und bei Verstössen und Widersetzlichkeiten in privaten Flüchtlingsheimen oder Emigrantenlagern. Interniert wird ferner, wenn ein Ausländer aus irgendwelchen besondern Gründen als sehr dubios erscheint. Das ist allerdings ein Internierungsgrund, den man wohl nur in Kriegszeiten anrufen kann.

4. Seit dem Kriegsausbruch erfolgt die Internierung in vermehrtem Masse auch *„aus fremdenpolizeilichen Gründen"*. Im Grunde genommen erscheint die Internierung hier ebenfalls als Disziplinarmassnahme, gewissermassen als Spezialfall zu Ziffer 3. Man interniert, um den fremdenpolizeilichen Bestimmungen vermehrte Nachachtung zu verschaffen: weil sich ein Ausländer nicht rechtzeitig angemeldet, sich im Lande versteckt gehalten hat, oder weil er ohne Erlaubnis eine Erwerbstätigkeit ausgeübt hat, ferner weil er eine Ausreisemöglichkeit nicht benützte usw. Hierher sind auch die Fälle zu rechnen, wenn Ausländerinnen mit Schweizerbürgern „Scheinehen" eingehen. Solche unerwünschte Ausländerinnen werden nach Ungültigerklärung der Ehe (oder Aberkennung des Bürgerrechts) und erfolgter Ausweisung interniert, wenn keine Ausschaffungsmöglichkeit besteht.

Art. 15 der Oktoberverordnung enthält eine Reihe von Tatbeständen, bei deren Vorliegen Emigranten in den Herkunfts- oder Heimatstaat ausgeschafft werden können. Da die Ausschaffung nur in schweren Fällen vorgenommen wird, kann Art. 15 als Katalog eines Teils der Internierungsgründe angesehen werden. Denn wird schon auf die Ausschaffung verzichtet, wird zumindest doch interniert werden müssen — es sei denn, es handle sich um

ganz geringfügige Vergehen, bei denen die Internierung nicht angebracht erscheint.

Als „fremdenpolizeilicher Internierungsgrund" ist auch der Fall zu rechnen, wenn ein Ausländer *trotz Ausschaffung wieder illegal einreist.* Dieser Internierungsgrund war früher neben demjenigen der kriminellen Gefährlichkeit die Regel; meistens lagen die beiden Gründe sogar gleichzeitig vor. In diesem Fall interniert man, um den fremdenpolizeilichen Anordnungen Nachachtung zu verschaffen (typischer Fall der Internierung als Massnahme des Verwaltungszwanges) und um dem Ausländer (1) den Willen zu nehmen, später nach erfolgter Ausschaffung wiederum unter Umgehung der Grenzkontrolle zurückzukehren. Die Internierung wird gegenüber solch renitenten Leuten meist in einer Strafanstalt vollzogen, wie bei kriminell Gefährlichen.

5. Auch blosse *Mittellosigkeit* kann den Anlass zur Internierung geben. Wenn ein Ausländer, der erst seit kurzem in der Schweiz weilt, der mittellos ist und für den weder ein Kanton, noch eine Gemeinde, noch eine Flüchtlingshilfsstelle oder Privatleute aufaufkommen, nicht heim- oder ausgeschafft werden kann — oder soll — bleibt oft nichts anderes übrig, als dass sich der Bund seiner annimmt. In Ermangelung einer eidgenössischen Armenpflege wird in diesen Fällen zum Mittel der Internierung Zuflucht genommen. Die Internierung ist hier also nichts anderes als eine Fürsorgemassnahme, wobei sie im Vollzug entsprechend locker ausgestaltet wird. Dieser Internierungsgrund kommt in praxi meist bei Deserteuren und Refraktären und bei Emigranten zur Anwendung. Die Internierung wegen Mittellosigkeit ist nicht zulässig bei fürsorgebedürftigen Ausländern, wenn staatsvertragliche Vereinbarungen (Fürsorgeverträge) deren Ausweisung entgegenstehen (2). Bei Flüchtlingen entfallen jedoch die staatsvertraglichen Verpflichtungen.

Seit Kriegsausbruch werden fast alle illegal in die Schweiz kommenden Ausländer ungeachtet ihrer Nationalität, ihres Standes und ihrer finanziellen Verhältnisse interniert, wenn sie nicht zurückgeschafft werden oder die Möglichkeit haben die Schweiz wieder zu verlassen. Den Besonderheiten des Einzelfalles wird durch entsprechende Ausgestaltung des Internierungsvollzuges

(1) In diese Kategorie gehören vor allem die „internationalen Vagabunden und Verbrecher".

(2) Ruth, op. cit. S. 108.

Rechnung getragen. Man könnte deshalb hier von *„Internierung aus Prinzip"*, oder von *„Internierung aus staatspolitischen Gründen"* sprechen.

Diese kurze, keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebende Aufzählung der Internierungsgründe mag einen kleinen Begriff davon geben, bei Vorliegen welcher äussern Umstände in praxi im Einzelfall interniert wird. Oft sind mehrere Internierungsgründe gleichzeitig gegeben. Um so leichter ist dann die Entscheidung. Dem Zweck nach erfolgt die Internierung nicht nur aus spezialpraeventiven Gründen, sondern auch aus generalpraeventiven. Die Internierung soll auch allgemein abschrecken. Diesen Sinn hat die Internierung wenigstens seit dem Kriegsausbruch (1).

II. Die Hauptanwendungsfälle der Internierung:

In den Ausführungen über die Geschichte der Internierung ist bereits erwähnt worden, dass die fremdenpolizeiliche Internierung erstmals gegenüber politischen Flüchtlingen angewendet worden ist (2). Zu Beginn des 20. Jahrhunderts trat die Internierung von einer andern Seite in Erscheinung, als Massnahme gegenüber internationalen Vagabunden und Verbrechern und Zigeunern. Speziell die letztern gaben den Behörden viel zu schaffen (3). Als sich die schweizerischen Behörden nach Ausbruch des Weltkrieges vor die Tatsache gestellt sahen, dass kurz vor oder nach Kriegsausbruch in die Schweiz gekommene Zigeunerfamilien nicht mehr ausgeschafft werden konnten, sahen sie sich veranlasst, diese Leute, die man nicht unbeaufsichtigt im Lande herumreisen lassen konnte, zu internieren. Die Frauen und die Kinder dieser Familien wurden der Heilsarmee übergeben und von dieser auf Kosten des Bundes verpflegt, die Männer wurden in die Strafanstalt Witzwil eingewiesen.

Zu den internierten Zigeunern und internationalen Verbrechern gesellten sich im Laufe des Weltkrieges die fremden Deserteure

(1) Zur Illustration einige Zahlen aus der Praxis:
Die am 1. Januar 1941 gegenüber 235 Personen (davon 23 Frauen) vollzogenen Internierungen wurden aus folgenden Gründen verfügt.
a) wegen krimineller Gefährlichkeit 19
b) wegen politischer Gefährlichkeit 53
c) aus disziplinarischen Gründen. 31
d) aus fremdenpolizeilichen Gründen 66
e) wegen Mittellosigkeit und aus Prinzip . . . 66

(2) S. 21.
(3) vgl. Burckhardt - v. Salis, op. cit. IV, S. 448.

und Refraktäre, deren Verhalten die Ergreifung besonderer Massnahmen notwendig gemacht hatte (1). Nach der Rückkehr normaler Verhältnisse rekrutierten sich die Internierten fast ausschliesslich aus sogenannten „internationalen Vagabunden und Verbrechern" und aus solchen Ausländern, die sich trotz behördlicher Abweisung mit allen Mitteln in der Schweiz festzusetzen versuchten.

Wie bereits im geschichtlichen Teil dieser Arbeit angeführt (2), erfuhr der Personenkreis der fremdenpolizeilich internierten Ausländer nach dem Ausbruch des neuen Krieges eine beträchtliche Erweiterung. Aus den unter I erwähnten Gründen wurde die Internierung auf jüdische Emigranten, politische Flüchtlinge und Deserteure und Refraktäre ausgedehnt; dazu kamen vereinzelt auch entwichene Kriegsgefangene und sogenannte „französische Zivilflüchtlinge" (beim Einmarsch der Deutschen in Frankreich über die Schweizergrenze geflüchtete Zivilisten). Von diesen beiden letztgenannten Gruppen sei hier nicht näher die Rede, da sie nur einige wenige Personen umfassen oder umfasst haben. Dagegen dürfte es von Interesse sein im folgenden etwas eingehender von der fremdenpolizeilichen Behandlung der jüdischen Emigranten, politischen Flüchtlinge und Deserteure und Refraktäre zu sprechen, welche heute neben den „internationalen Vagabunden" die weitaus grösste Zahl der fremdenpolizeilich internierten Ausländer ausmachen (3).

A. Die „Emigranten":

Das Flüchtlingsproblem, mit dem sich die Schweiz schon so oft zu befassen hatte, ist infolge politischer Umwälzungen im Jahre 1933 von neuem aufgerollt worden. Wieder strömten Flüchtlinge in unser Land, um hier „Asyl" zu suchen. Wohl wurde an dem von der Schweiz seit alters her vertretenen Grundsatz der Asylgewährung festgehalten, aber die Überfremdung und die wirtschaftlichen Verhältnisse unseres Landes liessen es als selbst-

(1) vgl. S. 23 und 24.
(2) S. 25 und 26.
(3) Die am 1. Januar 1941 internierten Ausländer setzten sich wie folgt zusammen:

1. Deserteure und Refraktäre	46
2. Politische Flüchtlinge (anerkannte und nicht anerkannte)	66
3. Jüdische Emigranten	65
4. Internationale Vagabunden und Verbrecher	17
5. Verschiedene (Entwichene Kriegsgefangene, Zivilflüchtlinge, staatenlose Dirnen, „Scheinehefrauen", Renitente, die nicht ausreisen wollen, usw.	41

verständlich erscheinen, dass die Flüchtlinge nicht damit rechnen konnten (und auch heute nicht damit rechnen können) dauernd in unserm Land zu verbleiben. In seinem ersten Kreisschreiben (vom 31. März 1933), in dem das eidg. Justiz- und Polizeidepartement zum Flüchtlingsproblem Stellung genommen hat, wurde mit allem Nachdruck darauf hingewiesen, dass die Schweiz für die einreisenden deutschen Israeliten nur als Durchgangsland in Betracht kommen könne, dass deren dauernde Ansiedlung unbedingt verhindert werden müsse und dass Aufenthaltsbewilligungen kurz zu befristen und ausnahmslos der eidg. Fremdenpolizei zur Genehmigung vorzulegen seien. In gekürzter Fassung wurde der Inhalt dieses Kreisschreibens damals auch in Form eines „Mitgeteilt" der Presse bekanntgegeben. Für die politischen Flüchtlinge wurde im Jahre 1933 eine besondere Regelung getroffen, von der weiter unten die Rede sein wird.

Ein Anlass zu besonderm Einschreiten wurde den Behörden allerdings vorläufig nicht gegeben. Die eingereisten Emigranten blieben meist nur kürzere Zeit in der Schweiz und reisten bald weiter. Ihr Aufenthalt diente ihnen in der Regel zur Vorbereitung der verhältnismässig leicht zu bewerkstelligenden Weiterwanderung. Da jedoch die Zahl der aus unserm nördlichen Nachbarstaat Auswandernden immer grösser wurde, wurden die Zureiseländer, in denen sich die Verschärfung der Krise ebenfalls geltend zu machen begann, auf das Ausmass dieser Auswanderung immer mehr aufmerksam. Die Folge war eine stets zunehmende Verschärfung der Einreisevorschriften in diesen Ländern. Das führte seinerseits zu einem Rückstau der Emigranten in den Transitländern.

Als im März 1938 nach dem Anschluss Oesterreichs an Deutschland eine grosse Zahl von Wiener Juden, deren Weiterwanderung in keiner Weise gesichert war, in die Schweiz einzuströmen begann — man schätzt die Zahl der vom 12. März 1938 bis zum 1. April 1938 eingereisten Flüchtlinge auf rund 3000 bis 4000 — sah sich der Bundesrat veranlasst, auf dem oesterreichischen Pass wieder den Sichtvermerkszwang einzuführen. Nach einer vorübergehenden Periode der Ruhe setzte der Flüchtlingsstrom bald wieder ein. Diesmal kamen die Flüchtlinge einfach illegal, d. h. unter umgehung der Grenzkontrolle in die Schweiz. Zunächst sah die Fremdenpolizei über die Tatsache der illegalen Einreise hinweg, da sich die Schweizer Juden bereit erklärt hatten, für den Unter-

halt ihrer Glaubensgenossen aufzukommen; aber als sich im August 1938 die illegalen Grenzübertritte häuften — die Zahl der im Juli und August 1938 eingereisten mittellosen jüdischen Emigranten wird auf rund 2300 geschätzt — und andererseits die Weiterwanderungsmöglichkeiten immer mehr zurückgingen, blieb schliesslich nichts anderes übrig als den gesetzlichen Zustand herzustellen und die erneut irregulär einreisenden Emigranten wieder zurückzuschicken.

Zur Verstärkung der Abwehrmassnahmen und in Anpassung an die veränderten Verhältnisse — die frühern Oestreicher hatten in der Zwischenzeit deutsche Pässe erhalten; die Pässe der deutschen Nichtarier waren mit einem grossen „J" versehen worden — baute der Bundesrat die Einreisebeschränkungen gegenüber den Emigranten Schritt für Schritt weiter aus: Am 4. Oktober 1938 verfügte er, dass deutsche Juden nur noch mit Bewilligung des zuständigen Schweizer Konsulates zum Aufenthalt oder zur Durchreise in die Schweiz kommen dürften („Zusicherungszwang"); da dies nicht genügte, beschloss er am 20. Januar 1939, dass „ausländische Emigranten (1) zur Einreise in die Schweiz, sei es zu kürzerm oder zu längerm Aufenthalt, nur dann berechtigt seien, wenn sie ein Ausweispapier besitzen, das mit einem schweizerischen Visum versehen ist" („Allgemeiner Visumszwang" für Emigranten). Dabei wurde der Begriff des „Emigranten", auf den später näher eingetreten werden soll, eingehend umschrieben. Am 15. März 1939 folgte die Einführung der Visumspflicht für alle Inhaber tschechoslovakischer Pässe.

Nach dem Ausbruch des Krieges, am 5. September 1939, wurde die Visumspflicht auf alle Ausländer ausgedehnt; ferner wurden alle sich im Lande aufhaltenden Ausländer aufgefordert, sich innert 24 Stunden bei der Fremdenpolizei anzumelden. Dadurch und durch die Verschärfung der polizeilichen Kontrolle wurden viele Fälle illegalen Aufenthaltes bekannt. Bei schweren Verfehlungen wurde zur Internierung geschritten, oder zur Ausschaffung in den Herkunfts- oder Heimatstaat.

Nachdem die Einreisebestimmungen verschärft worden waren, erwies es sich als notwendig, auch auf dem Gebiet der Behandlung und Beaufsichtigung der bereits im Lande anwesenden Emigranten und Flüchtlinge Sondervorschriften aufzustellen. Das

(1) Also nicht nur die aus Deutschland und dem frühern Oesterreich, sondern alle Emigranten schlechthin.

geschah am 17. Oktober 1939 in der schon vielfach erwähnten „Oktoberverordnung". Diese Verordnung enthält neben wichtigen Bestimmungen über die Ausweisung, die Internierung, den Duldungszwang (1), die Regelung des Aufenthaltsverhältnisses, die Gültigkeit der Ausweispapiere, den Stellenantritt und die Ausschaffung ein die Emigranten betreffendes Sonderstatut von 8 Artikeln. Zu diesen Vorschriften der Oktoberverodnung hat das eidg. Justiz- und Polizeidepartement am 7. November 1939 eingehende Weisungen erlassen.

Was versteht man unter einem „Emigranten"? Es ist schwer, eine klare und vollständige Definition dieses Begriffes zu geben. Im Bundesratsbeschluss vom 20. Januar 1939 wird als Emigrant jeder Ausländer bezeichnet, „der unter dem Druck der politischen oder wirtschaftlichen Ereignisse seinen Wohnort im Ausland verlassen hat oder verlassen muss und dorthin nicht zurückkehren kann oder nicht zurückkehren will". In der Folge hat es sich als vorteilhaft erwiesen, den Begriff des Emigranten nicht in einem behördlichen Erlass zu umschreiben, sondern es der Praxis zu überlassen, ob ein Ausländer im Einzelfall als Emigrant zu behandeln sei oder nicht. In der Oktoberverordnung wurde deshalb auf eine Formulierung des Begriffes des Emigranten verzichtet. Die eidg. Fremdenpolizei entscheidet im Einzelfall im Zustimmungsverfahren oder bei der Bestandesaufnahme, ob ein Ausländer den Emigrantenvorschriften der Oktoberverordnung unterstellt sein soll (Art. 11 Abs. 2 Okt.VO). Immerhin enthält die Oktoberverordnung den Hinweis, dass nur solche Ausländer den Emigrantenvorschriften unterstellt werden dürfen, welche bloss eine Toleranzbewilligung haben oder erhalten können (Art. 11 Abs. 2 Okt.VO) und die sich, sofern sie nicht aus der Schweiz ausgewiesen sind, erst seit dem 1. September 1929 in der Schweiz aufhalten. Die Rückfrage, welche Ausländer nur eine Toleranzbewilligung erhalten können, wird in Art. 2 und Art. 3 Abs. 1 beantwortet: Es sind das solche Ausländer, die entweder schriftenlos sind, oder bei denen es nicht sicher ist, ob ihr Ausweispapier beim Ablauf seiner Gültigkeit verlängert oder erneuert wird (2).

---

(1) auf die alle schon früher hingewiesen worden ist.

(2) Das Ausweispapier wird in solchen Fällen ohne weiteres als für die Schweiz ungültig betrachtet, auch wenn die im Papier eingetragene Gültigkeitsdauer noch nicht abgelaufen ist; infolgedessen erlischt eine vorher ausgestellte Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung.

Die Emigrantenvorschriften gelten deshalb grundsätzlich nicht nur für jüdische Emigranten, sondern auch für politische Flüchtlinge (sofern deren Statut nicht durch Sondervorschriften geregelt wird, vgl. Art. 9 Okt.VO, BRB vom 7.4.1933, ANA Art. 21, VVO Art. 21), Deserteure und Refraktäre und für Flüchtlinge, die ihren Wohn- oder Heimatstaat aus religiösen Gründen verlassen haben. Die Entscheidung, ob ein Ausländer den Emigrantenvorschriften zu unterstellen ist, trifft in jedem Fall die eidg. Fremdenpolizei (Emigrantenbüro). Diese kann einem Ausländer eröffnen, dass sie ihn als Emigrant betrachte (1) und ihn deshalb den Emigrantenvorschriften unterstelle, sie kann einem Ausländer auch eröffnen, dass sie ihn nicht als Emigrant betrachte und schliesslich hat die eidg. Fremdenpolizei auch die Möglichkeit, einen Ausländer wohl formell als Emigrant zu bezeichnen, ihn aber nicht dem Sonderstatut der Emigranten zu unterwerfen (das ist z.B. der Fall bei über 60 Jahre alten Personen, denen der dauernde Aufenthalt in der Schweiz gestattet wird, oder bei Emigranten, denen man ganz ausnahmsweise die Ausübung einer Erwerbstätigkeit bewilligt).

Von den Emigrantenvorschriften der Oktoberverordnung seien kurz die Hervorstechendsten erwähnt: Art. 10 bestimmt, wie schon früher erwähnt, dass die Schweiz für Emigranten nur als Durchgangsland in Betracht komme; Art. 12 statuiert eine besondere Emigrantensteuer, das sogenannte „Solidaritätsopfer" (bemittelte Emigranten haben Beiträge an die Unterstützung mittelloser Emigranten zu leisten), das im BRB vom 18. März 1941 näher ausgeführt wird. Zu beachten ist auch Art. 13, der darauf hinweist, dass sich die Emigranten jeder politischen Tätigkeit und jedes neutralitätswidrigen Verhaltens zu enthalten haben und dass jede Erwerbstätigkeit und jeder Stellenantritt der ausdrücklichen Zustimmung der eidg. Fremdenpolizei bedürfen (2). Art. 9 und 15 enthalten wichtige Bestimmungen über die Ausschaffung, wobei Art. 9 nicht nur für Emigranten, sondern für alle Ausländer schlechthin gilt. Aus diesen beiden Artikeln ist ersichtlich, wieweit ausländischen Flüchtlingen heute überhaupt noch Asyl gewährt wird: Solche, die sich schon im Lande aufhalten, werden weiter geduldet. Bei Missbrauch des Gastrechts wird Ausschaffung in den Heimat-

(1) Woraus sich für den Emigranten keine Vorrechte ergeben, wie vielfach angenommen wird, sondern nur vermehrte Pflichten, z.B. Arbeitsdienst, Pflicht zur Erlegung der Emigrantenabgabe, Art. 12 Abs. 2 Okt.VO.

(2) Ein Hinweis, der nicht nur an die Emigranten, sondern auch an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden gerichtet ist.

oder Herkunftsstaat vorbehalten. Neue Flüchtlinge werden nur noch zugelassen, wenn sie im Besitz eines Visums sind. Reisen sie illegal ein, werden sie — von besondern Ausnahmen abgesehen — wieder ausgeschafft. Vorbehalten bleibt die weiter unten näher zu erörternde Sonderregelung für politische Flüchtlinge und Deserteure und Refraktäre. Man sagt deshalb in der Praxis, dass die Schweiz nach wie vor am Grundsatz des Asylrechts festhalte (1), dass das Asyl aber heute nur noch in Ausnahmefällen gewährt werde. Übervölkerung, Überfremdung und allgemeine wirtschaftliche Not haben den Anlass zu dieser Einschränkung der Asylpraxis gegeben.

Die in Art. 17 der Oktoberverordnung erwähnte *Bestandesaufnahme* ist vom eidg. Justiz- und Polizeidepartement am 3. Mai 1940 angeordnet worden. Diese Zählung der sich in der Schweiz aufhaltenden Emigranten hat folgendes Resultat ergeben: Von der Bestandesaufnahme wurden rund 7300 Personen (jüdische Emigranten, politische Flüchtlinge, Glaubensflüchtlinge usw.) erfasst. Von diesen sind 5900 den besondern Vorschriften der Emigranten (Art. 10 ff. Okt.VO) unterstellt worden, für die die Schweiz nur als Transitland in Frage kommen kann. Diese 5900 müssen also ausreisen, sobald sich ihnen eine Möglichkeit dazu bietet. 1400 wurden im Zeitpunkt der Bestandesaufnahme nicht zum Weiterreisen verhalten, ein Teil dieser Leute deswegen nicht, weil für sie der dauernde Aufenthalt in der Schweiz vorgesehen wurde; so namentlich für die Grosszahl der rund 800 über 60 Jahre alten Personen. Die restlichen 600 standen teilweise in für das Land nützlichen Beschäftigungen (Arbeitslager ausgenommen); über die Frage ihrer Ausreise wird später entschieden. In allen diesen Zahlen sind Frauen und Kinder als Einzelpersonen mitgezählt. Militärflüchtlinge (Deserteure und Refraktäre) wurden entweder von der Bestandesaufnahme nicht erfasst, oder nicht als Emigranten anerkannt.

Ein grosser Teil der sich in der Schweiz aufhaltenden Emigranten ist mittellos und muss unterstützt werden. Als das Emigrantenproblem aktuell wurde, begann sich sofort die private Hilfstätigkeit in unserm Lande zu regen. Bereits bestehende oder neu gegründete Hilfs-Stellen und Hilfs-Organisationen nahmen sich der mittellosen Flüchtlinge an und sorgen zum grossen Teil

(1) Asylrecht als Recht der Schweiz gegenüber andern Staaten, Flüchtlinge aufzunehmen und deren Auslieferung zu verweigern.

auch heute noch für deren Unterkunft, Verpflegung und Weiterwanderung. Diese nach verschiedenen Richtungen orientierten Flüchtlingshilfsstellen schlossen sich im Jahre 1936 zu einer neutralen Arbeitszentrale, zur „Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe" zusammen. Ihre bedeutendsten Mitgliederorganisationen sind die „jüdische Flüchtlingshilfe", die „Katholische Flüchtlingshilfe" (Caritasverband,) die „evangelische Flüchtlingshilfe", die „Schweizerische Flüchtlingshilfe Bern" (Flüchtlingshilfe des Schweiz. Gewerkschaftsbundes) und das „Schweizer Hilfswerk für Emigrantenkinder".

Im Jahre 1939 sind von den privaten Hilfs-Organisationen über 4,3 Millionen Franken zur Unterstützung und Weiterwanderung der Flüchtlinge aufgewendet worden; davon wurden 3,7 Millionen allein von der jüdischen Flüchtlingshilfe ausgerichtet, welche ihre Mittel ihrerseits je zur Hälfte bei den Schweizer Juden und bei internationalen Flüchtlings-Hilfs-Organisationen aufgebracht hatte. Aus diesen Mitteln wurden 1939 über 7500 Personen unterstützt, wovon 6200 durch die jüdische Fürsorge (1). Es ist zu beachten, dass in diesen Zahlen viele einmalige Unterstützungen inbegriffen sind, namentlich auch solche an Flüchtlinge, die mit nur kurzem Aufenthalt durch die Schweiz durchgereist sind. Die Gesamtzahl der am 1. Januar 1940 *laufend* Unterstützten betrug noch rund 3500 Personen. Von diesen befand sich ein Teil in den von der jüdischen Flüchtlingshilfe und auch von andern Hilfs-Organisationen privat eingerichteten „Flüchtlingslagern" oder „Flüchtlingsheimen". Seit der Einrichtung der Arbeitslager durch den Bund (April/Mai 1940) sind diese Emigrantenlager zum Teil wieder aufgehoben worden.

Eine schwierige Frage, die sowohl den Flüchtlingen selbst, als auch den Behörden und den die Emigranten betreuenden Hilfs-Stellen viel Kopfzerbrechen bereitet, ist die Frage der Weiterwanderung. Die Schweiz kommt für die im Lande weilenden Emigranten — neue werden grundsätzlich nicht mehr hereingelassen — nur als Durchgangsland in Betracht. Diese Leute müssen sich also anstrengen, eine Möglichkeit der Weiterwanderung, speziell nach Übersee, zu finden. Aber das stösst praktisch auf grosse Schwierigkeiten: Einreisebewilligungen sind nur noch schwer zu erhalten, die Verkehrswege zum Fortkommen sind

(1) H. Rothmund, „Zur Emigrantenfrage", Vortrag, gehalten auf Einladung der Kommission für staatsbürgerliche Bildung Zürich-Stadt, am 23. Januar 1940 in Zürich, dact. S. 4.

entweder gesperrt oder auf ein Minimum zusammengeschrumpft, grosszügige Auswanderungs- und Ansiedlungsprojekte konnten bis jetzt nicht verwirklicht werden und zu all dem gesellt sich der Umstand, dass die Ausreise stets viel Geld kostet. Die Flüchtlings-Hilfs-Organisationen und die sich mit den Emigranten befassenden Behörden geben sich alle erdenkliche Mühe um die Schwierigkeiten zu überwinden. In Einzelfällen gewährt die eidg. Polizeiabteilung aus dem Kredit für die Unterstützung mittelloser Ausländer einen Beitrag an die Kosten der Weiterwanderung. Schriftenlosen Emigranten wird durch die Ausstellung eines besondern Reisepapieres, des sogenannten „Identitätsausweises" ein wertvoller Dienst geleistet. Ferner ist bei der eidg. Fremdenpolizei ein besonderes Büro, das „Emigrantenbüro", eingerichtet worden, das sich mit allen die Emigranten betreffenden fremdenpolizeilichen Fragen beschäftigt, speziell auch mit der Weiterwanderung.

B. Die politischen Flüchtlinge:

Eine Sonderstellung unter den Emigranten nehmen die „politischen Flüchtlinge" ein, d.h. die Personen, die wegen ihrer früheren politischen Tätigkeit, Parteizugehörigkeit oder Einstellung geflüchtet sind (z.B. Sozialdemokraten, Gewerkschafter, Kommunisten, Republikaner, Pazifisten, Intellektuelle ohne Parteizugehörigkeit wie Schriftsteller usw.). Über die Behandlung dieser Flüchtlinge hat der Bundesrat am 7. April 1933 einen besondern Beschluss erlassen (1), zu dem am 20. April 1933 in Form eines Kreisschreibens vom eidg. Justiz- und Polizeidepartement nähere Weisungen herausgegeben wurden. Aus diesem BRB und Kreisschreiben, die beide, abgesehen von den durch die Einführung des ANA bedingten Modifikationen, heute noch gültig sind, ist ersichtlich, dass den politischen Flüchtlingen grundsätzlich Asyl gewährt werden soll — allerdings nur unter der Voraussetzung, dass dadurch weder die äussere noch die innere Sicherheit des Landes gefährdet werden darf. Von Anfang an schien grösste Zurückhaltung bei der Gewährung des Aufenthaltes angezeigt.

Nach Art. 1 des BRB vom 7. 4. 1933 haben sich Ausländer, welche geltend machen wollen, sie seien politische Flüchtlinge, innert 48 Stunden nach dem Grenzübertritt bei der Polizei an-

(1) AS, NF, Bd. 49, 1933, S. 207 ff.

zumelden, indem sie sich ausdrücklich als solche zu erkennen geben. Tun sie das nicht, verwirken sie die Möglichkeit, sich auf die Eigenschaft als solche zu berufen. Nach erfolgter Anmeldung (ob diese rechtzeitig erfolgt ist oder nicht, ist vorerst nicht von Bedeutung) oder polizeilicher Festnahme wird der Ausländer einvernommen und das Einvernahmeprotokoll unverzüglich an die Schweizerische Bundesanwaltschaft weitergeleitet, die sofort „die erforderlichen Massnahmen trifft" (Art.2 Abs.1 BRB). Die Bundesanwaltschaft prüft den Fall in formeller und materieller Beziehung und spricht sich darüber aus, ob der betreffende Ausländer als politischer Flüchtling zu betrachten sei oder nicht. Anerkennt die Bundesanwaltschaft einen Ausländer als politischen Flüchtling, leitet sie den Fall zur Regelung des Aufenthaltsverhältnisses an die Fremdenpolizei weiter, eröffnet dem Ausländer ihren Entscheid und weist ihn an, sich jeder politischen Tätigkeit strikte zu enthalten. In Ergänzung dazu kann die Bundesanwaltschaft dem Ausländer den Aufenthalt in bestimmten Teilen des Landes untersagen, ihm einen Aufenthaltsort zuweisen (1) und ihm die Pflicht auferlegen, sich periodisch bei der Polizei zu melden. Anerkennt die Bundesanwaltschaft einen Ausländer nicht als politischen Flüchtling, kann sie ihn ausschaffen lassen oder ihm eine kurze Ausreisefrist setzen, u.a. unter Verhängung der Grenzsperre, sie kann aber auch auf die Ausschaffung (oder das Ansetzen einer Ausreisefrist) verzichten und den Flüchtling unter Polizeiaufsicht stellen; schliesslich steht ihr die Möglichkeit offen sich nicht weiter zu äussern und die weitere Entscheidung, ob toleriert werden soll oder nicht, den ordentlichen Fremdenpolizeibehörden zu überlassen. Da letzteres in der Praxis ziemlich häufig vorkommt — der Ausländer wird nicht ausdrücklich als politischer Flüchtling anerkannt, aber als „quasi politischer Flüchtling" auf Zusehen hin doch toleriert — und da andererseits die Anerkennung als politischer Flüchtling Ausweisung und Ausschaffung nicht ausschliesst, scheint die „Anerkennung" mehr theoretischen Wert zu besitzen. Sie ist aber insofern von praktischer Bedeutung, als der anerkannte Flüchtling fremdenpolizeilich behandelt werden muss (Ausstellung einer Toleranzbewilligung) und als diesem ein etwas erhöhter Rechtsschutz zusteht.

(1) Art.2 Abs.2; der Wirkung nach ist das gleichbedeutend wie die Internierung, die gegenüber den politischen Flüchtlingen im letzten Jahrhundert angewendet worden ist; im Sinne des ANA handelt es sich jedoch nicht um eine Internierung.

Dieser Rechtsschutz besteht in der sogenannten *„Asylbeschwerde"*, die sich aus den Artikeln 69 BV, 21 ANA, 21 VVO und 4 BRB von 1933 ergibt. Wann ist diese Beschwerde gegeben? Die Beantwortung dieser Frage stösst auf Schwierigkeiten, denn die Fassung der drei genannten Artikel gibt hierüber zu wenig Aufschluss; ausserdem ist zu berücksichtigen, dass Art. 4 des BRB von 1933 vor Inkrafttreten des ANA erlassen worden ist und auf das alte Recht (VO von 1921) und auf dessen Grundlage getroffene Verfügungen (1) Bezug nimmt. Ohne auf nähere Einzelheiten dieser unklaren gesetzlichen Regelung näher eintreten zu wollen, sei doch kurz darauf hingewiesen, in welchen Fällen die Asylbeschwerde unseres Erachtens gegeben ist und in welchem Sinn Art. 4 BRB mit Art. 21 ANA und Art. 21 VVO in Einklang zu bringen ist:

1. Ausländer, die von der Bundesanwaltschaft als politische Flüchtlinge anerkannt worden sind, können, wenn ihnen die Erteilung einer Bewilligung verweigert wird, oder wenn sie weggewiesen oder ausgewiesen werden, binnen 30 Tagen an den Bundesrat rekurrieren. Wenn es angebracht und nötig ist, kann der Bundesrat einen Kanton zur Duldung des Flüchtlings zwingen.

2. Bei Ausländern, welche von der Bundesanwaltschaft nicht als politische Flüchtlinge anerkannt worden sind, ist zu unterscheiden, ob die Verweigerung der Anerkennung aus materiellen oder aus formellen Gründen (z.B. verspätete Anmeldung) erfolgt ist. Ist die Anerkennung aus materiellen Gründen verweigert worden (z.B. die Beweggründe der Flucht wurden nicht als hinreichend angesehen), kann der Ausländer gegen den Entscheid der Bundesanwaltschaft an das eidg. Justiz- und Polizeidepartement rekurrieren und von da auf dem Weg der Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat (Art. 21 VVO). Diese Beschwerde kann aber nur erhoben werden, wenn die Gewährung des Asyls nachgesucht wird, nicht dagegen gegenüber später allenfalls erfolgenden Ausweisungen, Wegweisungen usw. Wurde die Anerkennung als Flüchtling verweigert, weil sich der Ausländer nicht rechtzeitig als politischer Flüchtling gemeldet hat, ist unseres Erachtens die Möglichkeit der Beschwerde überhaupt nicht gegeben. Denn Art. 4 BRB von 1933, der in dieser Beziehung als

(1) Einsprachen der eidg. Fremdenpolizei gegen kantonale Tolerierung, Ausweisungen und Ausdehnungen kantonaler Wegweisungen.

Ergänzung zu Art. 21 ANA und VVO aufzufassen ist, räumt den Rekurs an den Bundesrat ausdrücklich nur solchen Ausländern ein, die sich rechtzeitig als politische Flüchtlinge gemeldet haben. Diese einschränkende Bestimmung hat ihre volle Berechtigung, denn das weitreichende Rechtsmittel der Asylbeschwerde soll nur denjenigen politischen Flüchtlingen zugebilligt werden, die sich sogleich nach ihrer Einreise als solche zu erkennen geben, nicht dagegen solchen, die sich zuerst während einiger Zeit versteckt halten. Das ist vom staatspolitischen Standpunkt aus nötig. Individuelle Gründe verspäteter oder unterlassener Anmeldung (Unkenntnis der Bestimmung, Furcht vor Ausschaffung) vermögen gegenüber dem nicht durchzudringen. Wo diese im Einzelfall verständlich erscheinen und wo die Flüchtlingseigenschaft aller Wahrscheinlichkeit nach vorliegt, kann der Ausländer trotz verspäteter Anmeldung als politischer Flüchtling anerkannt oder wenigstens wie ein solcher (als „quasi-politischer" Flüchtling) behandelt (toleriert) werden.

3. Die „Asylbeschwerde", wo diese überhaupt gegeben ist, kann nur von politischen Flüchtlingen wie sie in der Einleitung zu diesem Abschnitt kurz umschrieben worden sind, erhoben werden. Israeliten sind nur dann als politische Flüchtlinge im Sinne des BRB von 1933 zu betrachten, wenn sie wirklich aus politischen Gründen geflohen sind; der Boykott (wirtschaftlicher Boykott und infolge der Rassezugehörigkeit vorgenommene Einschränkungen persönlicher Art) ist nicht als politischer Grund zu werten. Auch Militärflüchtlinge (Deserteure, Refraktäre und entwichene Kriegsgefangene) sind keine politischen Flüchtlinge. Für diese kommt das Asyl nicht in Betracht; sie werden aus Gründen ganz anderer Art toleriert (1). Streitig ist, ob Ausländer, die aus religiösen Gründen geflüchtet sind, als politische Flüchtlinge zu betrachten sind. In der Praxis wird von der Asylbeschwerde sehr selten Gebrauch gemacht.

C. Deserteure und Refraktäre:

Desertion und Dienstverweigerung sind Erscheinungen, die nicht nur im Ausland, sondern auch bei uns nicht geschätzt

(1) Geschäftsbericht des Bundesrates, eidg. Justiz- und Polizeidepartement, Sonderausgabe, 1920, S. 42; das Departement betrachtet als „Asyl" im technischen Sinne des Wortes nur die Tolerierung politischer Flüchtlinge; in einem weitern Sinne ist jedoch auch die vorläufige Duldung der jüdischen Emigranten und der Militärflüchtlinge eine Art „Asylgewährung", ja sogar überhaupt jede Toleranz—vgl. Schindler, op. cit., S. 19.

werden. Auch wir betrachten diese Handlungen als Delikte. Der schweizerische Wehrmann, der einem Aufgebot nicht Folge leistet, oder der eigenmächtig seine Truppe oder Dienststellung verlässt, wird mit Gefängnis oder Zuchthaus bestraft (1). Wenn wir solchen Ausländern, die ihrer Dienstpflicht nicht nachkommen, unter gewissen Bedingungen trotzdem „Asyl" gewähren, geschieht es nicht, weil wir die Handlung dieser Leute billigen, sondern einzig aus dem Grund, weil diese in der Regel in ihrem Heimatland sehr schwere Strafen zu gewärtigen haben. Da das meist nur in Kriegszeiten der Fall ist, kommt die Tolerierung von Militärflüchtlingen praktisch nur in Kriegszeiten in Betracht. Mit anderen Worten gesagt, „Asyl" wird nur während eines Krieges Desertierten oder zu Refraktären Gewordenen gewährt.

Im letzten Jahrhundert hat die Frage der Behandlung in die Schweiz gekommener ausländischer Refraktäre und Deserteure unsere Behörden wiederholt beschäftigt. In der Regel wurde in der Duldung solcher Flüchtlinge grosse Zurückhaltung geübt (2). Grosse Schwierigkeiten bereitete die Behandlung der Militärflüchtlinge während des Weltkrieges, was schon allein aus der Tatsache ersichtlich ist, dass vom Bundesrat in den Jahren 1916 bis 1927 nicht weniger als zehn Beschlüsse über die fremden Deserteure und Refraktäre gefasst worden sind. Der erste Beschluss, vom 30. Juni 1916, bestimmte, dass fremde Deserteure und Refraktäre während des Kriegszustandes weder über die Schweizergrenze nach dem Ausland, noch von Kanton zu Kanton abgeschoben oder aus einem Kanton ausgewiesen werden sollten. Für gewisse Fälle wurde allerdings die Ausweisung vorbehalten, ebenso die Internierung, wie schon früher erwähnt worden ist (3). Ferner bestimmte dieser Beschluss, durch den die Frage der Behandlung der Militärflüchtlinge erstmals bundesrechtlich geregelt worden ist, dass die Kantone des letzten Aufenthaltsortes für Deserteure und Refraktäre aufzukommen hätten, die schon vor dem Eintritt ihres Heimatstaates in den Krieg schriftenlos, oder mit ungenügenden Ausweispapieren versehen, geduldet worden waren. Für die andern (die neu Hereingekommenen, später schriftenlos Gewordenen) übernahm der Bund die Haftung, wenn sie keine Sicherheit leisten konnten.

(1) Militärstrafgesetz, Art. 81 ff.

(2) vgl. die Kreisschreiben des Bundesrates vom 26. Januar und 16. Juli 1850, vom 13. September 1861 und vom 23. Juli 1878, BBl. 1879, Bd. 2, S. 642.

(3) S. 23.

Wegen der immer grösser werdenden Zahl der Militärflüchtlinge und in Anbetracht der Tatsache, dass sich unter diesen Ausländern viele befanden, die sich der Aufnahme nicht würdig erwiesen, sah sich der Bundesrat am 1. Mai 1918 veranlasst, seine bisherige Praxis zu ändern und die weitere Zulassung der fremden Deserteure und Refraktäre grundsätzlich zu verbieten. Neu die Grenze Überschreitende wurden zurückgewiesen, ausgewiesen oder (und) ausgeschafft, sofern ihre Aufnahme nicht bei Vorliegen ganz besonderer Umstände ausnahmsweise als angebracht erschien.

Trotzdem die Behörden diesen neuen Beschluss nicht sehr streng handhabten, wurde sogleich nach seinem Erlass Widerspruch gegen die Rückschiebung der Deserteure erhoben. Der Bundesrat kam deshalb nach einigen Monaten auf seinen Beschluss vom 1. Mai 1918 zurück und führte am 29. Oktober 1918 wieder die frühere Praxis ein, mit der Modifizierung, dass das eidg. Justiz- und Polizeidepartement *in jedem Einzelfall* entschied, „ob ein Deserteur oder Refraktär in einer Anstalt zu internieren sei, oder ob ihm der Aufenthalt in der Schweiz auf Wohlverhalten hin frei zu gestatten sei" (1).

Im Mai 1919 befanden sich annähernd 26 000 fremde Deserteure und Refraktäre in der Schweiz. Der grösste Teil davon bestand allerdings aus solchen Ausländern, die schon vor Kriegsausbruch in der Schweiz gewohnt hatten und die entweder von Anfang an nicht eingerückt waren oder die später aus einem Urlaub nicht mehr zu ihrer Truppe zurückkehrten (Refraktäre). Viele dieser Flüchtlinge, die schon vorher in unserm Land gewesen waren, blieben auch nach Friedensschluss hier. Von den während des Krieges neu Hereingekommenen reisten die meisten nach erfolgter Amnestie wieder aus.

Das zurzeit für die Deserteure und Refraktäre geltende oder in der Praxis angewandte Statut weicht von dem des ersten Weltkrieges nicht wesentlich ab. Kurz einige Hinweise, wie sich das heutige Fremdenpolizeirecht unseres Landes zum Problem der Militärflüchtlinge stellt:

Grundlegende primäre Frage ist, ob sich der Deserteur oder Refraktär bereits *im Landesinnern befindet oder nicht.* Ist das *nicht der Fall,* bedarf er, wie jeder andere Ausländer, zur Einreise eines

(1) Burckhardt - v. Salis, op. cit., Bd. IV, S. 486.

Visums; wird er *beim Versuch die Grenze zu überschreiten,* ohne im Besitz einer Einreisebewilligung zu sein, erwischt, muss er zurückgewiesen werden — ausgenommen vielleicht, wenn er augenblicklich verfolgt wird. Befindet er sich *im Zeitpunkt des Kriegsausbruches oder des Aufgebotes bereits in der Schweiz,* oder reist er neu ein und wird erst *im Landesinnern* entdeckt, untersteht er den allgemeinen fremdenpolizeilichen Bestimmungen und den für seinen Fall geltenden Spezialvorschriften (Art. 16 der Oktoberverordnung usw.).

Nach *Art. 16 Abs. 1 der Oktoberverordnung* wird das eidg. Justiz- und Polizeidepartement näher bestimmen, welche Ausländer als Refraktäre und welche als Deserteure zu behandeln sind. Diese nähere Umschreibung ist jedoch bis jetzt nicht erfolgt. Ebensowenig sind, wenn man von den wenigen Hinweisen des Kreisschreibens vom 26. September 1939 und den Weisungen zur Oktoberverordnung vom 7. November 1939 absieht, Vorschriften aufgestellt worden, wie diese Leute fremdenpolizeilich zu behandeln sind. Die Gründe, warum die vorgesehene Sonderregelung für die Militärflüchtlinge bis jetzt unterlassen worden ist, sind verschiedener Art. Sie sind vor allem in der Tatsache zu suchen, dass sich die Zahl der seit dem Kriegsausbruch in die Schweiz gekommenen Deserteure und Refraktäre bis jetzt in sehr bescheidenem Rahmen gehalten hat und dass für die fremdenpolizeiliche Behandlung dieser Leute die bisher bestehenden oder durch die Oktoberverordung neu geschaffenen Vorschriften (nicht nur Art. 16) ausreichten. Ausserdem stellten sich einer von theoretischen Gesichtspunkten ausgehenden, generalisierenden Regelung grosse praktische Schwierigkeiten entgegen, die kurz angedeutet seien:

Schon die Formulierung und Abgrenzung der Begriffe ist ein heikles Problem. Man kann allerdings sagen, Deserteur sei derjenige, der seine Truppe eigenmächtig und unerlaubterweise verlassen habe und Refraktär derjenige, der einem Aufgebot nicht Folge geleistet, d.h. sich geweigert habe, sich zu seiner Truppe zu begeben. Aber mit dieser Unterscheidung ist der Praxis nicht gedient. Diese will und muss vor allem wissen, ob ein Militärflüchtling schon längere Zeit in der Schweiz wohnt, oder ob er erst kürzlich die Grenze überschritten hat, ferner ob er im Krieg oder im Frieden ausgerissen oder nicht eingerückt ist. Das ist für die Behandlung im Einzelfall wichtig, und nicht die Unterscheidung, ob einer Deserteur oder Refraktär sei. Im weitern muss

natürlich festgestellt werden, ob einer überhaupt Militärflüchtling sei oder nicht. Die Beantwortung dieser Frage stösst oft auf beträchtliche Schwierigkeiten. Ist beispielsweise ein Ausländer, der aus einer paramilitärischen, militärähnlichen Organisation (z.B. Arbeitsdienst, SA, SS usw.) geflüchtet ist, oder der dem Aufgebot zum Eintritt in eine solche nicht Folge geleistet hat, als Militärflüchtling zu betrachten? Ist ferner einer, der aus seinem Heimatstaat zuerst in einen Drittstaat geflüchtet und erst von dort in die Schweiz gekommen ist, auch als Militärflüchtling zu betrachten und zu behandeln, oder kann er ohne Rücksichtnahme auf die Schutzbestimmung des Art. 16 Abs. 2 Okt.VO ohne weiteres wieder an die Grenze des Landes gestellt werden, aus dem er in die Schweiz übergetreten ist? Ist ferner ein sogenannter „Militärverbrecher", d.h. ein Wehrmann, der sich wegen eines Verbrechens oder Vergehens in militärischem Strafvollzug befindet und dem es gelingt, daraus zu entweichen und in die Schweiz zu fliehen, ebenfalls als Deserteur oder Refraktär anzusehen? Ist, wenn zur Beurteilung der Flüchtlingseigenschaft die einschlägigen rechtlichen Vorschriften einer nähern Prüfung unterzogen werden müssen, das schweizerische Militärstrafrecht als massgebend zu betrachten, oder das heimatliche Recht?

Es ist nicht leicht auf diese Fragen grundsätzliche Antworten zu geben. Da die Verhältnisse von Fall zu Fall verschieden sind, ist es besser, auf starre Formulierungen und prinzipielle Entscheidungen zu verzichten und die Beurteilung dem Ermessen der Behörden zu überlassen. Um eine Entscheidung zu treffen, muss im Einzelfall geprüft werden in welcher Situation sich der Ausländer bei allfälliger Ausschaffung befinden würde, d.h. ob und welche Kriegsstrafen er zu gewärtigen hätte, ferner, ob die Gewährung des „Asyls" überhaupt in Betracht kommt und ob der Ausländer dessen würdig erscheint. Nach Abwägung dieser Fragen ist die Entscheidung über die zu treffende Behandlung zu fällen: Toleranz (1) oder Ausschaffung. Das sind die Hauptrichtlinien, nach denen die Beurteilung im Einzelfall vorzunehmen ist. Das Wichtigste ist nicht die grundsätzliche Klassifizierung, sondern die Behandlung.

(1) Wenn auch in Form der Internierung; „Toleranz" ist hier nicht als terminus technicus des ANA aufzufassen, sondern ganz allgemein als „Duldung innerhalb der Landesgrenzen in irgendeiner Form".

Wird ein sich im Landesinnern befindlicher Ausländer (1) nach Prüfung des Sachverhaltes als Refraktär oder Deserteur betrachtet, ist er nach den bis jetzt aufgestellten Vorschriften (2) und der im Laufe der Zeit ausgebildeten Praxis wie folgt fremdenpolizeilich zu behandeln:

Massgebend ist, ob sich der Ausländer bereits vor dem 1. August 1939 in der Schweiz aufgehalten hat oder nicht (3). Ob Refraktär oder Deserteur, spielt keine Rolle.

1. *Die vor dem 1. August 1939 in die Schweiz gekommenen Militärflüchtlinge* werden in der Regel nicht interniert, sondern an ihrem bisherigen Aufenthaltsort belassen. Sie können nur eine Toleranzbewilligung erhalten. Früher ausgestellte Bewilligungen (Niederlassung, Aufenthalt) erlöschen, weil die Ausweispapiere nicht mehr verlängert werden und deshalb nicht mehr als gültig anerkannt werden können (Art. 7 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 lit. b ANA). Meist wird die weitere fremdenpolizeiliche Behandlung von der eidg. Fremdenpolizei den Kantonen freigegeben. Das bedeutet, dass die Entscheidung darüber, ob ein solcher Ausländer als Militärflüchtling zu betrachten und zu behandeln sei, in der Regel von den Kantonen getroffen wird. Wissen diese nicht, wie sie entscheiden sollen, können sie die Bundesbehörden anfragen.

Vor dem 1. August 1939 in die Schweiz gekommene Militärflüchtlinge werden dann interniert, wenn ihr Verhalten zu Klagen Anlass gibt (4).

2. *Die seit dem 1. August 1939 in die Schweiz gekommenen Militärflüchtlinge* (gleichgültig ob Deserteure oder Refraktäre) werden fast ausnahmslos interniert. Entgegen der noch im Kreisschreiben vom 26. September 1939 enthaltenen Ansicht sah man sich in der Praxis aus innen- und aussenpolitischen Gründen und infolge der im Einzelfall meist vorliegenden Umstände (Schriften- und Mittellosigkeit, Ermangelung eines zur Toleranz bereiten Kantons usw.) bald gezwungen, diese Leute zu internieren. Die Verfügung der Internierung schliesst in diesen Fällen stets den Entscheid in sich,

---

(1) Über die neu Einreisenden haben wir uns auf Seite 92 und 93 bereits geäussert.

(2) ANA, Oktoberverordnung, dann die einige Hinweise enthaltenden Weisungen zur Oktoberverordnung vom 7. November 1939 und das von der Praxis grösstenteils überholte Kreisschreiben vom 26. September 1939 über die Behandlung der fremden Deserteure.

(3) Dieser Zeitpunkt ist allerdings nicht als „Stichtag" zu betrachten, sondern soll bloss einen ungefähren Hinweis geben.

(4) vgl. S. 75 ff.

dass die Betroffenen als Militärflüchtlinge zu betrachten sind.

Soweit in kurzen Worten die heutige fremdenpolizeiliche Behandlung der fremden Deserteure und Refraktäre. Das besondere Statut der Militärflüchtlinge beruht nicht auf speziellen rechtlichen Vorschriften, sondern auf individueller, den Verhältnissen angepasster Anwendung der allgemeinen fremdenpolizeilichen oder der generell für alle Flüchtlinge (Emigranten) geltenden Sonderbestimmungen (1). Immerhin, eine wichtige rechtliche Sondervorschrift ist für die Behandlung der Militärflüchtlinge doch erlassen worden, *Art. 16 Abs. 2 der Oktoberverordnung: „Refraktäre und Deserteure können nur auf Beschluss des Bundesrates in ihren Heimatstaat ausgeschafft werden"*. Das heisst mit andern Worten, dass wir den Militärflüchtlingen wohl „Asyl" gewähren, dass wir uns aber vorbehalten Flüchtlinge wieder auszuschaffen, wenn ihre Duldung aus besondern Gründen nicht angebracht erscheint. Vorbestrafte, oder sonst gefährliche oder üble Elemente dürfen nicht damit rechnen, als Militärflüchtlinge „toleriert" zu werden, und zwar von allem Anfang an nicht; solchen, deren Verhalten in der Schweiz zu schweren Klagen Anlass gibt, wird das Asyl entzogen.

Ebensowenig wie die in Art. 16 Abs. 1 vorgesehenen Sonderbestimmungen geschaffen worden sind, sind nähere Vorschriften oder Weisungen zum zweiten Absatz dieses Artikels erlassen worden. Art. 16 Abs. 2 ANA ist lakonisch kurz und gibt auf eine Fülle von Fragen keine Antwort. Die Praxis hat bis jetzt zu solchen nur selten Stellung nehmen müssen, da die Schutz- und Kompetenzbestimmung des Art. 16 nur in einigen wenigen Fällen angewandt worden ist. Deswegen, und weil die eingehende Behandlung aller dieser Fragen über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen würde, seien hier nur die Hauptprobleme angedeutet: Ist unter Ausschaffung im Sinne dieses Artikels nur die offizielle Übergabe an die Behörden des Heimatstaates zu verstehen, oder auch das einfache an die Grenze Stellen? Ist die Bezeichnung „Heimatstaat" im technischen Sinne des Wortes aufzufassen, oder ist damit nicht das Land gemeint, aus dessen Heer einer desertiert ist (z. B. ein Pole flüchtet aus der französischen Armee)? Bezieht sich Art. 16 Abs. 2 Okt. VO nur auf diejenigen, die seit dem

(1) Alle nach dem 1. September 1929 in die Schweiz gekommenen Deserteure und Refraktäre können den Emigrantenvorschriften unterstellt werden; auch vorher Eingereiste wenn sie ausgewiesen worden sind.

Kriegsausbruch — oder nach den im August 1939 angeordneten Mobilisationen — zu Militärflüchtlingen geworden sind, oder auch auf frühere? Ist die Ausschaffung ohne Bundesratsbeschluss in einen Drittstaat zulässig, wenn zu erwarten ist, dass der betreffende Flüchtling dadurch praktisch in dieselbe Lage versetzt wird, wie wenn man ihn in seinen Heimatstaat ausschaffen würde (z.B. Ausschaffung eines deutschen Deserteurs nach Italien)? Findet Art. 16 Abs. 2 auf jeden Ausländer Anwendung, der behauptet Militärflüchtling zu sein, oder nur auf solche, die als Deserteure oder Refraktäre anerkannt worden sind? Wenn letzteres bejaht wird, wer entscheidet über die „Anerkennung" als Militärflüchtling?

Art. 16 Abs. 2 der Oktoberverordnung, der den Militärflüchtling vor der Anordnung der Ausschaffung durch kantonale oder untergeordnete eidgenössische Behörden schützt und die Entscheidung über die Vornahme oder Nichtvornahme der Ausschaffung einer einzigen Behörde vorbehält, stellt in einem gewissen Sinne ein Gegenstück zu Art. 11 des BG betreffend die Auslieferung gegenüber dem Ausland vom 22. Januar 1892 dar, in dem bestimmt wird, dass die Auslieferung wegen reiner Militärdelikte nicht bewilligt werden könne (1). Wie verhält es sich, wenn in einem Fall ein Auslieferungsbegehren eingelangt ist — nur für ein Militärdelikt — und gleichzeitig die Ausschaffung geprüft wird? Geht Art. 11 des Auslieferungsgesetzes Art. 16 Abs. 2 der Oktoberverordnung vor? Oder kann die Ausschaffung trotz des Auslieferungsbegehrens angeordnet werden? Oder entscheidet die Priorität in der Anhängigmachung des Verfahrens (2)? Oder ist in einem solchen Fall wohl die Auslieferung in Form der offiziellen Übergabe ausgeschlossen, nicht aber das gewöhnliche an die Grenze Stellen? Unseres Erachtens geht Art. 16 Abs. 2 Okt.VO dem Art. 11 des Auslieferungsgesetzes vor, denn Art. 11 statuiert für den Staat nicht eine Pflicht, nicht auszuliefern, sondern einen Vorbehalt (Recht) gegenüber einem andern Staat, die Auslieferung zu verweigern. Artikel 11 ist ein Fall des Auslieferungsasyls (3). Erscheint ein fremder Militärflüchtling des „Asyls" unwürdig, kann er ausgeschafft und sogar ausgeliefert werden.

---

(1) Liegen andere Delikte vor, kann die Auslieferung bewilligt werden, aber die Verurteilung und Bestrafung darf nur für diese Delikte erfolgen, nicht aber für die Militärdelikte, z.B. für Desertion.

(2) welche Amtshandlung wäre hierfür als massgebend zu betrachten?

(3) Ruth, op. cit. S. 65 f.

In der Praxis ist schon die Frage aufgeworfen worden, ob hinsichtlich der Behandlung der Militärflüchtlinge nicht internationale Abmachungen oder Verpflichtungen bestehen. Unseres Erachtens ist das nicht der Fall, ausgenommen, wenn ein Deserteur — denkbar wäre auch ein Refraktär — *in Uniform* über die Grenze kommt. Ein solcher muss aus völkerrechtlichen Gründen interniert und daran verhindert werden wieder an den Kriegshandlungen teilzunehmen. Er darf also nicht wieder ausgeschafft werden solange der Krieg dauert. Diese Verpflichtung ergibt sich aus Art. 11 des in § 1 erwähnten Haager Abkommens von 1907 (1): In das Gebiet einer neutralen Macht übertretende Truppenteile sind zu internieren (neutralisieren). Der Grund des Grenzübertrittes ist gleichgültig, er kann auch auf Desertion beruhen. Truppenteil ist nicht nur eine kleinere oder grössere Gruppe von Soldaten, sondern kann auch ein Einzelner sein. Die Zugehörigkeit zur Truppe wird durch die Uniform ausgewiesen. Deshalb müssen *in Uniform* über die Grenze gekommene Militärflüchtlinge (sie können wohl an der Grenze zurückgewiesen werden) neutralisiert werden. Das hätte eigentlich durch die Armee zu geschehen, aber aus praktischen Gründen wird die Internierung in praxi von der eidg. Polizeiabteilung besorgt, gleich wie bei den andern Militärflüchtlingen.

---

(1) Seite 12.

III. Kapitel: Das Internierungsverfahren.

§ 6.

Die allgemeinen Grundlagen des Verfahrens.

I.

Das Internierungsverfahren als Verwaltungsverfahren.

Unter einem Verwaltungsverfahren versteht man einen rechtlich geregelten Vorgang („Prozess") zur Verwirklichung einer verwaltungsrechtlichen Vorschrift. Da die Internierung eine Massnahme ist, die von einer Verwaltungsbehörde angeordnet wird, ist das Verfahren, das zum rechtsgültigen Internierungserkenntnis führt, ein Verwaltungsverfahren.

Damit die Internierung ausgesprochen werden kann, müssen die Verwaltungsbehörden bestimmte Handlungen vornehmen: sie müssen die rechtlichen Voraussetzungen und den Tatbestand abklären, die Internierung anordnen und den Vollzug bestimmen. Dieses systematische, schrittweise Procedere gipfelt im Internierungsbeschluss. Damit ist das Internierungsverfahren aber bloss vorläufig abgeschlossen. Es kann später in anderer Form wieder aufgenommen werden: wenn die Internierung aufgehoben oder suspendiert werden soll.

Im ANA, in der VVO und in der Oktoberverordnung finden sich nur zwei Vorschriften verfahrensrechtlicher Art, die Bestimmung der zuständigen Behörde und die Einräumung einer Rekursmöglichkeit. Alles andere bleibt dem Ermessen der Behörden überlassen. Diese greifen bei der Ausgestaltung des Internierungsverfahrens nach Möglichkeit auf andere fremdenpolizeiliche Vorschriften zurück und wenden sie analog an, oder dann stützen sie sich auf die in Doktrin und Praxis entwickelten allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsverfahrens. Vieles ergibt sich auch, wie weiter unten gezeigt wird, aus dem allgemeinen Aufbau des Fremdenpolizeirechts (so z. B. im Einleitungsverfahren).

Es ist schon darauf hingewiesen worden, dass die Internierung in Anbetracht ihrer Wichtigkeit urteilsmässig in einem Strafver-

fahren ausgesprochen werden sollte, oder dass das administrative Internierungserkenntnis zumindest vom einem Gericht zu überprüfen und zu genehmigen wäre (1). Eine gewisse Berechtigung kann dieser Auffassung nicht abgesprochen werden, aber sie ist unseres Erachtens nicht nur theoretisch falsch, sondern übersieht auch, dass praktische Bedürfnisse dafür sprechen das Recht der Anordnung der Internierung in die Hände der *Administrativbehörden* zu legen. Die Internierung ist nicht eine Strafe als Vergeltung für ein begangenes Delikt, sondern eine Massnahme des Verwaltungszwanges. Nur eine Verwaltungsbehörde ist im Stande, die Internierung elastisch und zeitgemäss zu handhaben. Das beweist die heutige Gerichtspraxis bei Fremdenpolizeivergehen; die Strafen sind meist viel zu mild und tragen dem unbedingten Erfordernis der heutigen Zeit nach einer straffen Handhabung der fremdenpolizeilichen Vorschriften oft nicht genügend Rechnung. Es ist auch notwendig, dass die Internierung jederzeit aufgehoben und im Vollzug abgeändert werden kann. Dies einem Gericht übertragen zu wollen, wäre viel zu umständlich. Dass die Internierung eine Massnahme von grosser Tragweite ist, ist den Verwaltungsbehörden bewusst. Sie haben deshalb ein Verfahren entwickelt, das in vielem — besonders hinsichtlich der Ermittlung des Tatbestandes — einem gerichtlichen Verfahren ähnlich ist und das dem zu Internierenden alle Sicherungen gegen willkürliche und ungerechtfertigte Entscheidungen bietet. Das Entscheidende ist nicht, was für eine Behörde zuständig ist, sondern dass sich die zuständige Behörde der Verantwortung und Bedeutung ihrer Aufgabe bewusst ist.

II. Die Verfahrensgrundsätze:

Wie bereits angedeutet, finden auf das Internierungsverfahren alle Grundsätze Anwendung, welche von der Doktrin und der Praxis für das Verwaltungsverfahren in Anlehnung oder in Gegenüberstellung zum Straf- und Zivilprozess entwickelt worden sind.

Die hauptsächlichsten dieser Verfahrensgrundsätze sind folgende:

---

(1) vgl. z.B.: Philolenko, l'expulsion des Heimatlos, in Clunet, journal du droit international, 1933, S. 1184 und 1186 ff.; Scheim, Bericht zur Staatenlosenfrage, Vortrag gehalten an der Generalversammlung des Schweiz. Vereins für Straf- und Gefängniswesen und Schutzaufsicht, am 20. Mai 1937 in Aarau, Verhandlungen des Schweiz. Vereins für S.G.S., Neue Folge, Heft 17, S. 141

A. Die Offizialmaxime (Inquisitionsmaxime), im Gegensatz zu der den Zivilprozess beherrschenden Verhandlungsmaxime. Da das Verwaltungsrecht öffentliches Recht und demnach zwingendes Recht ist, kann die Entscheidung darüber, was für ein Sachverhalt zu untersuchen ist, nicht dem Ermessen Privater überlassen werden. Die Sammlung des „Prozesstoffes" und die Eruierung des Tatbestandes wird von Amtes wegen vorgenommen. Die Partei oder die Parteien, besser gesagt die Beteiligten, haben bloss ein Antragsrecht.

B. Der Grundsatz der materiellen Wahrheit hängt mit dem Inquisitionsprinzip eng zusammen. Im Verwaltungsverfahren müssen „alle Behauptungen auf ihre Übereinstimmung mit den Tatsachen geprüft werden und die für verwaltungsrechtliche Verfügungen massgebenden Tatsachen müssen glaubhaft dargetan werden" (1).

C. Auch das Legalitätsprinzip ist eng mit der Offizialmaxime verbunden (2). Dieses Prinzip besagt, dass die Verwaltungsbehörde zum Handeln verpflichtet ist, so oft im Einzelfall die gesetzlichen Voraussetzungen für ein behördliches Einschreiten vorliegen (3). Dieser Grundsatz wird gemildert durch das Opportunitätsprinzip: Unter Umständen scheint es der auf den Schutz der öffentlichen Interessen bedachten Verwaltungsbehörde angezeigt, nicht einzuschreiten.

D. Der Ausschluss der Öffentlichkeit: Das Verwaltungsverfahren vollzieht sich nur zwischen den amtlichen Organen und den ins Verfahren einbezogenen Privatpersonen („Parteien" genannt). Über diesen Kreis hinaus ist die Öffentlichkeit ausgeschlossen.

E. Der Grundsatz der Schriftlichkeit: Während die Schriftsätze beim gerichtlichen Verfahren in der Regel nur vorbereitenden Charakter haben und das Schwergewicht auf der Verhandlung vor dem erkennenden Richter liegt, beruht die Feststellung des Sachverhaltes im Verwaltungsverfahren hauptsächlich auf internen amtlichen Erhebungen und auf schriftlichen Äusserungen der beteiligten Behörden (4). Dieser Grundsatz ist im Verwaltungsverfahren wohl Regel, aber nicht absolutes Prinzip.

---

(1) Herrnritt, das Verwaltungsverfahren, Wien, 1932, S. 4.

(2) oder, wenn man letztere in einem weitern Sinne versteht, eine Teiläusserung derselben.

(3) Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Auflage, Zürich 1939, S. 140.

(4) Herrnritt, op. cit. S. 5.

F. Der Grundsatz der Mittelbarkeit: Beim gerichtlichen Verfahren gilt der Grundsatz der Unmittelbarkeit, im Verwaltungsverfahren entscheidet die Verwaltungsbehörde oft auf Grund des vor oder von einer andern Behörde ermittelten und aktenmässig niedergelegten Tatbestandes (1).

G. Das Verwaltungsverfahren ist kein kontradiktorisches Verfahren, denn es ist kein Verfahren, in dem eine Partei und eine Gegenpartei auftreten (2). Wenn man im Verwaltungsverfahren von „Partei" spricht, meint man den Interessenten, den Beteiligten, die ins Verwaltungsverfahren einbezogene private physische oder juristische Person. Dem Zweiparteiensystem des Zivilprozessrechts mit der Koordinierung der Parteien entspricht im Verwaltungsverfahren die Subordination von Obrigkeit und Untertan. Ferner gilt im Verwaltungsverfahren der *Grundsatz des rechtlichen Gehörs nicht* (3). Gleich verhält es sich mit der Akteneinsicht.

Alle diese Verfahrensgrundsätze gelten mehr oder weniger auch für das Internierungsverfahren. Die Grundsätze der Offizialmaxime, der materiellen Wahrheit, des Ausschlusses der Öffentlichkeit und der Mittelbarkeit finden uneingeschränkt Anwendung, weniger starr, wie im Verlaufe der weitern Ausführungen zu sehen ist, die andern Prinzipien: Das Legalitätsprinzip tritt hinter dem Opportunitätsprinzip hie und da zurück, der Grundsatz der Schriftlichkeit wird — besonders im Einleitungsverfahren — oft durchbrochen und die Anhörung des ins Verfahren Einbezogenen erweist sich oft als nötig, um zu einer gerechten Entscheidung zu gelangen; die Akteneinsicht ist nach Art. 19 Abs. 2 ANA wenigstens im Rekursverfahren zu gewähren — es sei denn, die öffentliche Ordnung und Sicherheit würden es nicht erlauben (4).

III. Die Verfahrensstadien:

Im Verwaltungsrecht findet man oft Verfahrensvorschriften, die grosse Ähnlichkeit mit solchen des Strafverfahrens oder des Zivilprozesses aufweisen. Besonders ausgeprägt ist das in der Verwaltungsrechtspflege der Fall. Man unterscheidet in dieser in der Regel ein Schriftenwechselverfahren (Stadium der Partei-

(1) Herrnritt, loc. cit.
(2) abgesehen von Ausnahmen in der Verwaltungsrechtspflege.
(3) Fleiner, op. cit., S. 229.
(4) Was heute oft der Fall ist.

anbringen), ein Untersuchungsverfahren, ein Urteilsverfahren und ein Rechtsmittelverfahren.

Von dieser Unterscheidung ausgehend, lässt sich das Internierungsverfahren in folgende, in der Praxis allerdings oft nicht leicht voneinander abgrenzbare Verfahrensstadien zergliedern:

A. Das Einleitungsverfahren oder Vorbereitungsverfahren (Untersuchungsverfahren) umfasst alle diejenigen Handlungen, die sich mit der Abklärung des Tatbestandes und der Rechtsgrundlagen befassen.

B. Das Entscheidungsverfahren ist dasjenige Verfahrensstadium, in dem die Internierungsbehörde die Sache in tatsächlicher und rechtlicher Beziehung prüft und entscheidet.

C. Als Rekursverfahren bezeichnen wir das (fakultative) Stadium, in dem eine Internierungsverfügung angefochten und in dem über einen angefochtenen Internierungsbeschluss entschieden wird.

IV. Mittel zur Sicherung des Verfahrens und der Internierung:

A. Die Verhaftung: Oft wird ein Ausländer, dessen Ausschaffung oder Internierung in Frage steht, in polizeilichen Gewahrsam genommen, d. h. verhaftet. Die Verhaftung hat den Zweck, die Durchführung des Verfahrens und den Vollzug der Internierung (oder der Ausschaffung) sicherzustellen. Sie ist Verfahrensschutz und zugleich „antizipierter" oder umittelbarer Verwaltungszwang.

Wie schon früher (1) erwähnt wurde, ist die Verhaftung weder im Gesetz noch in einer Verordnung ausdrücklich vorgesehen. Sie ist aber trotzdem zulässig. Denn, da jeder obrigkeitliche Befehl von Haus aus mit Zwangsgewalt ausgestattet ist, bedarf die Behörde zur zwangsweisen Vollstreckung ihrer Verfügung nur insoweit einer besondern gesetzlichen Ermächtigung, als sie zur Erzwingung der „geschuldeten Leistung" mehr oder anderes anordnet, als in dem ursprünglichen Befehl enthalten ist (2). Diesen Grundsatz kann man auch auf diejenigen Fälle übertragen, bei denen es sich darum handelt die Durchführung eines Verfahrens oder die Vollstreckung eines *in Aussicht stehenden Befehls* zu sichern.

Da die Internierung nichts anderes darstellt als eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit, ist die Verhaftung ihr gegenüber kein

(1) Seite 64.
(2) Fleiner, op. cit. S. 218.

plus und auch kein aliud. Sicherung und Erzwingung der Internierung durch die Verhaftung ergeben sich deshalb schon aus dem Begriff der Internierung. Immerhin, von dem für alle Verwaltungsmassnahmen geltenden Grundsatz der Verhältnismässigkeit ausgehend, ist zu sagen, dass die Verhaftung nur dann gerechtfertigt ist, wenn die Erfüllung der anbefohlenen oder anzubefehlenden Leistung durch kein anderes Mittel herbeigeführt werden kann (1).

B. Die Beschlagnahme: Für diese Massnahme gelten die gleichen Überlegungen wie für die Verhaftung. Sie kommt praktisch dann in Betracht, wenn die Kosten der Internierung gemäss Art. 3 des BRB vom 17. Mai 1940 aus eigenen Mitteln des Internierten gedeckt werden sollen.

§7. Das Einleitungs- und das Entscheidungsverfahren.

I. Das Einleitungsverfahren:

Der allgemeine Grundsatz, dass ein Verwaltungsverfahren entweder „von Amtes wegen von einer Behörde oder über Initiative der Beteiligten eingeleitet werden könne" (2), kommt auch im Internierungsverfahren zum Ausdruck. Man muss hier allerdings unterscheiden zwischen der „*Veranlassung*" zur Einleitung des Internierungsverfahrens und der eigentlichen „*Einleitung*" des Verfahrens. Die erstere kann sowohl von einem obrigkeitlichen Organ wie auch von einer Privatperson (z. B. der Sekretär einer Flüchtlingshilfsstelle beantragt die Internierung eines Emigranten, weil sich dieser in einem privaten Emigrantenheim schwere Disziplinwidrigkeiten zu schulden kommen liess) ausgehen, die letztere dagegen kann immer nur von Amtes wegen durch eine Behörde erfolgen. Als solche Behörden kommen vor allem in Betracht: die kantonalen Fremdenpolizeibehörden, die eidg. Fremdenpolizei, seit dem Kriegsausbruch auch die zuständigen Organe der Armee und schliesslich die Internierungsbehörde (3) selbst. Ein Recht auf

(1) Fleiner, op. cit., S. 223.
(2) Herrnritt, op. cit., S. 78.
(3) „Internierungsbehörde" nennt man die Behörde, die die Internierung beschliesst (eidg. Justiz- und Polizeidepartement, bzw. eidg. Polizeiabteilung).

die Einleitung des Verfahrens steht den Privaten nicht zu. Der von einer Privatperson eingereichte „Internierungsantrag" ist nichts anderes als eine blosse Anzeige (denunciatio), nach deren Eingang die Behörde frei darüber entscheidet, ob sie das Verfahren einleiten will oder nicht.

Im Einleitungs- oder Vorbereitungsstadium erfolgt die *Abklärung des Tatbestandes und die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen der Internierung.* Dabei kann das Verfahren — je nach der Lage des Einzelfalles — von verschiedenen Behörden und in verschiedenen Formen angehoben und durchgeführt werden. Es ist möglich, dass die Internierungsbehörde einen Fall von sich aus aufgreift. Aber das ist in der Praxis selten (1). In der Regel geht die Initiative von einer andern Behörde aus, welche sich mit einem Ausländer auf irgendeine Weise zu beschäftigen hat. Erachtet diese Behörde die Internierung des betreffenden Ausländers als angebracht, leitet sie die Angelegenheit an die Internierungsbehörde weiter und stellt dieser einen sogenannten *„Internierungsantrag"* (2). Dieses vor oder von einer andern Behörde als der Internierungsbehörde durchgeführte Verfahren stellt sich mit Bezug auf das ganze Internierungsverfahren als „Einleitungsstadium" oder „Einleitungsverfahren" dar. In der Praxis sieht es folgendermassen aus:

Wie wiederholt erwähnt, ist (in der Regel) Voraussetzung der Internierung der Erlass einer Ausweisungs-, Wegweisungs- oder Fortweisungsverfügung. Diese fremdenpolizeilichen Entfernungsmassnahmen sind Gegenstand eines besondern Verwaltungsverfahrens. Erweist sich nach Durchführung dieses Verfahrens die Ausschaffung, d.h. der zwangsweise Vollzug der Ausweisung, Wegweisung oder Fortweisung, als unmöglich, wird das Verfahren in das Internierungsverfahren (im engern Sinn) übergeleitet (3). Das an sich selbständige Ausweisungs-, Wegweisungs- oder Fortweisungsverfahren wird so zum Einleitungsverfahren des Internierungsverfahrens (im weitern Sinne). Ob die Internierung erst nach Abschluss des Ausweisungs-, Wegweisungs- oder Fortwei-

---

(1) z.B. im Anschluss an „Direktausweisungen", Ausweisungsrekurse, Bürgerrechtsaberkennungen usw.

(2) Unter einem Internierungsantrag versteht man ein schriftliches, meist eingehend begründetes Gesuch einer Amtsstelle an die zur Internierung zuständige Behörde, die Internierung eines Ausländers anzuordnen.

(3) Sofern die die Ausweisung, Wegweisung oder Fortweisung aussprechende oder mit deren Vollzug beauftragte Behörde die Internierung als angebracht erachtet und in diesem Sinne der Internierungsbehörde Antrag stellt.

sungsverfahrens erwogen und beantragt wird, oder ob sie von Anfang an im Vordergrund steht und das Einleitungsverfahren nur dazu dient, um die nötigen Voraussetzungen zu schaffen, ist rechtlich belanglos.

In der Regel wird der *Tatbestand* im Ausweisungs-, Wegweisungs- oder Fortweisungsverfahren so abgeklärt, dass die Internierungsbehörde nach Eingang des Internierungsantrages in der Lage ist darüber zu entscheiden, ob die Internierung am Platz ist oder nicht. Ist das nicht der Fall, kann die Internierungsbehörde die Angelegenheit zur Vornahme weiterer Abklärungen an die antragstellende Behörde zurückweisen oder andere zuständige Behörden um die Durchführung ergänzender Ermittlungen ersuchen. *In tatsächlicher Beziehung* sind vor allem folgende Punkte von Wichtigkeit: Die genauen Personalien des zu internierenden Ausländers, die Staatsangehörigkeit, Rasse und Konfession, Zivilstand, Beruf, Vorstrafen, Gesundheitszustand, Ausweispapiere (Pass, Heimatschein), Grund, Datum, Ort und Art (ob legal oder illegal) der Einreise in die Schweiz, früherer Aufenthalt im Ausland und in der Schweiz, finanzielle Mittel, Möglichkeit der Unterstützung durch Verwandte oder Bekannte oder durch Flüchtlingshilfsorganisationen, Beziehungen zur Schweiz, Möglichkeiten der Weiterwanderung und Wille dazu, bei politischen Flüchtlingen die frühere politische Tätigkeit und die Gründe der Flucht, bei Militärflüchtlingen die militärische Einteilung, das Datum des Stellungsbefehls, der Einrückungstermin, die Bekleidung beim Grenzübertritt, die Gründe und nähern Umstände der Flucht usw. Diese keineswegs abschliessende Aufzählung gibt ein ungefähres Bild davon, wie sorgfältig die Abklärung des Tatbestandes im Einzelfall in der Praxis zu erfolgen hat und wieviele Einzelheiten bei der Entscheidung, ob und wie interniert werden soll, beachtet werden müssen.

In rechtlicher Beziehung dient das Einleitungsverfahren zur Hauptsache der Abklärung, oder genauer gesagt der „Schaffung" der Ausreisepflicht. Daran schliesst sich als weitere gesetzliche Voraussetzung der Internierung die Prüfung der Frage der Durchführbarkeit der Ausschaffung.

Neben den genannten Fällen, in denen das Einleitungsverfahren in Form eines Ausweisungs-, Wegweisungs- oder Fortweisungsverfahrens auftritt, kommt es in der Praxis vereinzelt auch in verkürzter Form vor; das ist dann der Fall, wenn die

Ausreisepflicht eo ipso gegeben ist (1) und auf den Erlass einer formellen Ausweisung, Wegweisung oder Fortweisung verzichtet wird (2).

Auf nähere Einzelheiten einzutreten, wie sich das Einleitungsverfahren technisch abspielen kann, würde in Anbetracht der Vielfalt der möglichen Verfahrensformen zu weit führen.

II. Das Entscheidungsverfahren:

Das Entscheidungsverfahren ist dasjenige Verfahrensstadium, in dem die zur Verfügung der Internierung zuständige Behörde (Internierungsbehörde) die Sache in rechtlicher und tatsächlicher Beziehung prüft und entscheidet (Internierungsverfahren im engern Sinn).

A. Die zur Internierung zuständigen Behörden.

Zuständig zur Internierung auf Kosten des Bundes ist nach Art. 15 Abs. 4 ANA das *eidg. Justiz- und Polizeidepartement.* Als die Internierungen im Herbst 1939 rasch an Zahl zunahmen, delegierte der Bundesrat die Internierungskompetenz aus Zweckmässigkeitsgründen an die *eidg. Polizeiabteilung,* indem er in Art. 7 der Oktoberverordnung bestimmte: „Die Anordnung der Internierung gemäss Art. 15 Abs. 4 des Gesetzes wird der Polizeiabteilung des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes übertragen."

Die Formulierung in Art. 15 Abs. 4 ANA „auf Kosten des Bundes" legt die Frage nahe, ob es auch eine *Internierung „auf Kosten der Kantone"* gibt und ob auch *kantonale Behörden internieren* können. Eine Antwort auf diese naheliegende und in der Praxis auch schon aufgeworfene Frage findet man weder im Gesetz, noch in der Vollziehungsverordnung, noch anderswo. Auch die Botschaft zum ANA spricht sich darüber nicht aus. Ebensowenig war bei den Beratungen in den eidgenössischen Räten davon die Rede.

Auch auf dem Wege der historischen Interpretation gelangt man zu keiner eindeutigen Lösung: Einzig der BRB vom 30. Juni 1916 betr. die Behandlung der fremden Deserteure und Refraktäre (Art. 8) sprach ausdrücklich von Internierung „durch die zustän-

(1) vgl. S. 42 ff.

(2) In der letzten Zeit geschieht das immer häufiger (bei neu illegal Eingereisten). Die Abklärung des Tatbestandes wird aber auch hier nicht von der Internierungsbehörde, sondern von andern Behörden (in der Regel von den zuständigen Organen der Armee) vorgenommen.

digen *kantonalen* und *eidgenössischen* Behörden" — allerdings ohne diese näher zu bezeichnen. Die Notverordnung vom 21. November 1917 (Art. 29 Abs. 3) begnügte sich damit, zu erwähnen, dass ein ausgewiesener Ausländer bei Nichtdurchführbarkeit der Ausweisung auf Kosten des Kantons, der die Ausweisung ausgesprochen habe, interniert werden könne; sie sagte aber nicht, von was für einer Behörde (eidg. oder kant.) die Internierung anzuordnen sei. Diese Bestimmung wurde in die Notverordnungen von 1919 und 1921 übernommen, in welche noch die weitere Vorschrift Aufnahme fand, dass „Ausländer, die nicht von einem Kanton aus der Schweiz ausgewiesen sind, die keine Aufenthaltsberechtigung besitzen und deren Ausschaffung undurchführbar ist, durch Verfügung des eidg. Justiz- und Polizeidepartements auf Kosten des Bundes interniert werden können."

Abgesehen von Art. 8 des BRB von 1916 über die Deserteure und Refraktäre findet man also keine Vorschrift, aus der sich die Zuständigkeit kantonaler Behörden zur Vornahme von Internierungen ergibt. In der Praxis erfolgten zwar Internierungsverfügungen von kantonalen Behörden nicht nur unter der Herrschaft des BRB von 1916, sondern auch in Anwendung der relativ unklaren Bestimmungen der fremdenpolizeilichen Notverordnungen von 1917, 1919 und 1921. Aber diese „kantonalen Internierungen" waren, verglichen mit den „eidgenössischen", unseres Wissens wenig zahlreich. Heute ist in der Praxis sozusagen nur von der eidgenössischen Internierung die Rede: Wenn ein Ausländer gestützt auf Art. 14 Abs. 2 ANA interniert wird, geschieht es durch das eidg. Justiz- und Polizeidepartement (resp. nach Art. 7 der Okt.VO durch die eidg. Polizeiabteilung) in Anwendung von Art. 15 Abs. 4 ANA. Bis jetzt sind uns im Verlaufe der letzten 1¾ Jahre (seit Kriegsausbruch) nur zwei oder drei Fälle kantonaler Internierungen bekannt geworden.

Können die Kantone nach dem heute geltenden Fremdenpolizeirecht überhaupt internieren? Gute Gründe lassen sich sowohl für wie gegen die Internierungskompetenz der Kantone anführen. Dagegen spricht vor allem die Tatsache, dass im Gesetz bei den Bestimmungen über die Internierung nirgends von kantonalen Behörden die Rede ist; wären diese befugt zu internieren, müsste es im Gesetz irgendwie gesagt werden; ferner müsste das Gesetz eine Möglichkeit des Rekurses gegen kantonale Internierungen an eine Bundesbehörde vorsehen. Im weitern kann auch

die Formulierung des Schlussatzes von Art. 14 Abs. 2 ANA zur Vertretung des Standpunktes herangezogen werden, dass die Internierung nur von einer eidgenössischen Behörde verfügt werden kann.

Andere Überlegungen führen zur Auffassung, dass neben den Bundesbehörden (eidg. Justiz- und Polizeidepartement, bzw. eidg. Polizeiabteilung) auch kantonale Behörden kompetent sind, Ausländer gestützt auf Art. 14 Abs. 2 ANA zu internieren. Nach dem System unseres Fremdenpolizeirechts sind alle fremdenpolizeilichen Obliegenheiten, die nicht einer Bundesbehörde vorbehalten bleiben, von den kantonalen Fremdenpolizeibehörden zu besorgen. Insbesondere haben die Kantone zu entscheiden über die Ausweisung und über die Erteilung oder den Fortbestand einer fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung (Art. 15 Abs. 1 und 2 ANA). Warum sollen sie dann nicht auch das Recht haben, einen Ausländer zu internieren, wenn sich seine Entfernung aus dem Inland als undurchführbar erweist? Art. 14 und Art. 15 Abs. 4 ANA schliessen das auf alle Fälle nicht aus und enthalten keinen ausdrücklichen Vorbehalt der Internierung zu Gunsten der Bundesbehörden. Die Worte in Art. 15 Abs. 4 ANA „Internierung auf Bundeskosten" drängen umgekehrt den Schluss auf, dass es neben der eidgenössischen Internierung auch eine im ANA nicht besonders erwähnte kantonale — „auf Kosten der Kantone" — gibt. Warum sollte man diese schon erwähnen, wenn sie sich aus dem Aufbau des Fremdenpolizeirechts von selbst ergibt? Art. 15 Abs. 4 ANA regelt den Aufgabenbereich der Bundesbehörden, das andere bleibt den Kantonen überlassen. In Anbetracht des Systems des schweizerischen Fremdenpolizeirechts und der Zuständigkeitsregeln der Art. 15 ANA, 16 Abs. 5 VVO scheint es unseres Erachtens deshalb möglich zu sein, dass auch die Kantone (1) Ausländer gestützt auf Art. 14 Abs. 2 ANA internieren können — wobei dann allerdings die Kosten der Internierung von dem die Internierung verfügenden Kanton zu tragen sind. Ein weiterer, allerdings weniger gewichtiger Grund, der für diese Auffassung spricht, ergibt sich aus der Tatsache, dass die Kantone auch schon während des Weltkrieges internierten. Der angeführte Einwand des mangelnden Rekurses scheint uns nicht stichhaltig

(1) Welche kantonale Behörde zuständig ist, wäre in den kantonalen Ausführungsvorschriften zum ANA zu umschreiben, in Ermangelung einer besondern kantonalen Vorschrift ist die kantonale Fremdenpolizeibehörde zuständig.

genug zu sein, um die Zulässigkeit der kantonalen Internierung zu verneinen. Es lässt sich allerdings sagen, dass die Internierung eine ganz ausserordentliche und für den davon betroffenen Ausländer unter Umständen sehr einschneidende Massnahme darstelle, dass deshalb der Bund durch Beaufsichtigung der Kantone für eine einheitliche Internierungspraxis zu sorgen habe und folglich eine Möglichkeit des Rekurses gegen kantonale Internierungen an eine Bundesbehörde gegeben sein sollte. Diese an sich verständliche Ansicht übersieht jedoch, dass die Kantone nach dem System unseres Fremdenpolizeirechts frei darüber befinden können, ob sie einen Ausländer aufnehmen wollen oder nicht; gegen einen kantonalen Entscheid, in dem die Erteilung einer Bewilligung abgelehnt wird, gibt es keine Möglichkeit des Rekurses an eine Bundesbehörde — von den Fällen des Asyls und des Toleranzzwanges abgesehen. Diese Überlegung gilt auch für den Fall der Internierung. Wenn der Kanton einen ausreisepflichtigen Ausländer internieren will, ist das seine Sache; desgleichen, wie die Internierung zu vollziehen ist. In einem gewissen Rahmen hat der von einer kantonalen Behörde internierte Ausländer allerdings doch auch Möglichkeiten des Rekurses an eine Bundesbehörde. So steht ihm einmal unter Umständen die später zu erörternde „Niederlassungsbeschwerde" zu; weiter könnte er das eidg. Justiz- und Polizeidepartement (oder den Bundesrat) gestützt auf Art. 14 Abs. 2 Schlussatz oder Art. 21 ANA und Art. 21 VVO ersuchen, einen Kanton zur Toleranz zu zwingen — welche, wie früher erwähnt (1), gleichbedeutend ist mit der Einräumung der vollen Bewegungsfreiheit. Ob der Schlussatz von Art. 14 Abs. 2 ANA dem Ausländer tatsächlich eine Art „Toleranzbeschwerde" gibt, oder ob sich diese Vorschrift bloss auf das Verhältnis von Bund und Kantonen bezieht, ist allerdings fraglich.

Man könnte den angefangenen Gedankengang weiterverfolgen und sich fragen, wann denn eigentlich der Bund zur Verfügung der Internierung zuständig sei, und wann die Kantone. In der Praxis ist die Antwort leicht: Ein positiver Kompetenzkonflikt entsteht praktisch nie, denn die Internierung bringt für die Internierungsbehörde immer nur Verpflichtungen und Kosten mit sich. Denkbar wären dagegen negative Kompetenzkonflikte: Bund und Kanton lehnen beide die Internierung ab. Da die Internierung heute sozusagen ausschliesslich von den Bundesbehörden besorgt

(1) S. 67 und 68.

wird, sei auf weitere Einzelheiten dieses Fragenkomplexes nicht eingetreten; insbesondere auch nicht darauf, ob es möglich wäre, dass Bundesbehörden auf Kosten der Kantone internieren könnten. Wenn der Bund heute in praxi sozusagen allein interniert — als oberste Fremdenpolizeibehörde in Wahrung der gesamtschweizerischen Interessen, und um Streitigkeiten unter den Kantonen zu vermeiden — darf das bei den Kantonen jedoch nicht zu der falschen Auffassung führen, dass sie dem Bund jeden missliebigen nicht ausschaffbaren Ausländer als Internierten „anhängen" könnten. Die letzte Entscheidung liegt immer beim Bund. Erscheint ihm die Internierung auf Bundeskosten nicht angebracht, weist er den Internierungsantrag der kantonalen Behörde zurück. Sofern der abgewiesene Kanton nicht zur Duldung des betreffenden Ausländers verpflichtet wird, kann er ihn dann von sich aus internieren.

Die schon öfters erwähnten Abarten der Internierung — die vom Bundesrat gestützt auf Art. 70 BV verfügte Internierung und die vom Emigrantenbüro der eidg. Fremdenpolizei im Namen der eidg. Polizeiabteilung auf Grund von Art. 14 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 der Oktoberverordnung erlassene Einweisung der Emigranten in die Arbeitslager (1) — sind Gegenstand besonderer Verwaltungsverfahren. Der Gang dieser speziellen Internierungsverfahren sei hier nur mit einigen Stichworten angedeutet:

Die Internierung nach Art. 70 BV: Polizeiliche Ermittlungen durch die Schweiz. Bundesanwaltschaft, Ausweisungs- und Internierungsantrag an den Bundesrat. Ausweisungs- und Internierungsbeschluss durch den Bundesrat. Vollzug der Internierung durch die eidg. Polizeiabteilung.

Die Internierung nach Art. 14 Abs. 1 lit. c der Okt.VO: Feststellung der Voraussetzungen (Emigranteneigenschaft, Alter usw.) durch das Emigrantenbüro der eidg. Fremdenpolizei. Einweisungsverfügung des Emigrantenbüros, im Namen der eidg. Polizeiabteilung. Anordnung der ärztlichen Untersuchung, ob Tauglichkeit für den Arbeitsdienst gegeben (durch die Zentralleitung der Arbeitslager für Emigranten in Zürich). Bei Tauglichkeit Aufgebot zum Einrücken in den Arbeitsdienst (durch Zentralleitung).

(1) S. 68 ff.

B. Die Prüfung des Internierungsantrages; Entscheidungsmöglichkeiten:

Nach Eingang des Internierungsantrages (1), durch den in der Regel das Einleitungsverfahren abgeschlossen und zugleich das Entscheidungsverfahren eröffnet wird, prüft die Internierungsbehörde Tatbestand (§ 5) und Rechtslage (§ 4) und trifft die Entscheidung, ob der ins Verfahren einbezogene Ausländer interniert werden soll oder nicht. Erscheint ihr die Angelegenheit noch nicht reif zum Entscheid, veranlasst sie die antragstellende oder eine andere Behörde zur Vornahme ergänzender Ermittlungen (2).

Bei der Prüfung der Rechts- und Sachlage stellen sich ganz besondere spezifische Fragen, die die Internierungsbehörde zur Fällung von „Vorfragen-Entscheiden" zwingen. Unter Umständen wird durch einen solchen Entscheid das ganze Verfahren abgeschlossen. Solche Vorfragen sind z. B.: Ist der Ausländer überhaupt als Flüchtling zu betrachten oder kann ihm die Ausreise oder Rückreise zugemutet werden? Ist die Ausschaffung nicht doch möglich oder angebracht, oder die Heimschaffung? Ist der Kanton zur Duldung zu verpflichten? Nur oder erst wenn die „Vorfragen" geprüft und beantwortet sind, kann die Entscheidung getroffen werden, ob die Internierung anzuordnen ist oder nicht. Wird nicht interniert, kommen praktisch folgende andere Entscheidungsmöglichkeiten in Betracht: Ausschaffung, Heimschaffung, Toleranzzwang, Androhung der Internierung, Ablehnung der Internierung ohne nähere Angaben über die weitere Behandlung des Falles.

Die Beurteilung der ganzen Sach- und Rechtslage ist dem freien Ermessen der Internierungsbehörde überlassen, wie übrigens auch die Entscheidung über den Vollzug der Internierung. Freies Ermessen in der Beurteilung bedeutet aber nicht Willkür, sondern pflichtgemässes, objektives, allen Umständen Rechnung tragendes, von bestimmten Grundsätzen ausgehendes, gerechtes Entscheiden. Welche Gesichtspunkte für die Verfügung der Internierung massgebend sind, ist weiter oben bereits erörtert worden (3).

---

(1) Es ist auch denkbar, dass kein Internierungsantrag im technischem Sinne des Wortes — vgl. S. 104 f. — vorliegt. Das ist allerdings selten der Fall, und zwar nur dann, wenn die Internierungsbehörde das Verfahren selbst eingeleitet hat — von sich aus oder auf private Anzeige hin.

(2) Begrifflich gehört das eigentlich noch zum Einleitungsverfahren.

(3) vgl. S. 75 ff.

C. Der Internierungsbeschluss:

Erachtet die Internierungsbehörde nach sorgfältiger Prüfung des Sachverhaltes die Internierung als angebracht, fasst sie einen „Internierungsbeschluss". Dieser Beschluss ist seiner Rechtsnatur nach ein Verwaltungsakt, eine rechtsgestaltende, verpflichtende Verwaltungsverfügung, d.h. eine einseitige, obrigkeitliche Willenserklärung einer Verwaltungsbehörde, durch die ein Ausländer zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet wird (1). Der Internierungsbeschluss ist zudem eine resolutivbedingte Verfügung. Die nicht ausdrücklich erwähnte Resolutivbedingung besteht darin, dass die Internierung auf alle Fälle nur solange aufrecht erhalten wird, bis die Ausreise oder die Ausschaffung möglich ist.

Als Verwaltungsverfügung kommt dem Internierungsbeschluss — nach unbenütztem Ablauf der Rekursfrist, oder wenn die Anfechtung erfolglos geblieben ist — *formelle Rechtskraft* zu, d.h. der Internierungsbeschluss ist für den davon Betroffenen rechtsverbindlich und kann nicht mehr mit Rechtsmitteln angefochten werden. Die in der Doktrin oft umstrittene Frage, ob und welchen Verwaltungsverfügungen die sogenannte *materielle Rechtskraft* zukomme, ist unseres Erachtens beim Internierungsbeschluss zu verneinen. Denn weder der Staat, noch der Internierte haben ein Interesse an der Unabänderlichkeit der Internierungsverfügung. Die Aufgabe der Verwaltung besteht auch ganz allgemein nicht darin, Rechtsgewissheit zu schaffen — das ist Sache der Gerichte — sondern „einen materiellen, dem Staat nützlichen Erfolg innerhalb der Schranken des Rechts zu erreichen" (2). Bei der Internierung ist der nützlichste Erfolg gerade der, wenn der Internierte ausreist oder ausgeschafft werden kann, wenn also die Internierungsverfügung aufgehoben werden kann.

Da keine Vorschriften über die Form des Internierungsbeschlusses bestehen, kann dieser in jeder denkbaren, zur Erreichung des gewollten Zweckes geeigneten Form erlassen werden. In Anbetracht der Tragweite der Internierung für den davon betroffenen Ausländer ist die Internierungsbehörde in analoger Anwendung von Art. 19 Abs. 2 ANA vor einigen Jahren dazu übergegangen,

---

(1) Der Begriff der „Verfügung" ist in der Doktrin umstritten; vgl. Beetschen, die materielle Rechtskraft der Verwaltungsverfügungen, mit Berücksichtigung der bundesrechtlichen Praxis, Diss., Zürich, 1923, S. 15.

(2) Fleiner, op. cit., S. 196.

jede sich auf Art. 19 Abs. 2 ANA stützende Internierungsverfügung schriftlich zu begründen und äusserlich in besonders qualifizierte, der formellen Abfassung der Gerichtsurteile gleichende Gestalt zu kleiden (1). Diese Form ist jedoch nicht verbindlich. Bei Dringlichkeit kann die Internierung auch in gewöhnlicher Briefform oder sogar mündlich (z.B. telephonisch) angeordnet werden. Wenn dies in der Praxis gemacht wird, wird allerdings nachträglich stets noch ein schriftlicher, begründeter Internierungsbeschluss ausgefertigt.

Diese „qualifizierte Schriftform" wird nur bei der Anordnung der Internierung verwendet, nicht dagegen bei der Aufhebung der Internierung, bei Änderungen des Internierungsvollzuges oder bei der „Reininternierung" (Wiederinternierung nach erfolgter Entweichung oder nach missglückter Ausschaffung). Sie kommt — in etwas anderer Form — auch bei den Ausweisungs- und Internierungsverfügungen des Bundesrates (nach Art. 70 BV) zur Anwendung, desgleichen bei den gestützt auf Art. 14 Abs. 1 lit. c der Oktoberverordnung erlassenen „Einweisungsverfügungen" des Emigrantenbüros der eidg. Fremdenpolizei (2).

Zum Internierungsbeschluss gehört begrifflich auch die Verfügung, wo und wie die Internierung zu vollziehen ist. Das geschieht in der Praxis nicht im Internierungsbeschluss im technischen Sinne (qualifizierter Schriftsatz) sondern in separater Formulierung. Die Bestimmung, w o die Internierung zu vollziehen ist, erfolgt meist in Form eines brieflichen Ersuchens an die zuständige kantonale Polizeibehörde, den Ausländer zum Vollzug der Internierung an einen bestimmten Ort (Strafanstalt, Interniertenlager usw.) zu transportieren, oder in Form einer Weisung an den Internierten, sich an den betreffenden Internierungsort zu begeben; w i e die Internierung zu vollziehen ist, wird, wie im nächsten Kapitel zu sehen ist, durch allgemeine Vorschriften oder durch besondere Anweisungen im Einzelfall näher geregelt.

Grundsätzlich ist jede Verwaltungsverfügung dem Betroffenen kundzumachen (3). Das gilt auch für den Internierungsbeschluss.

---

(1) Die seit einiger Zeit gebräuchliche Formel lautet: „Die Polizeiabteilung des eidg. Justiz- und Polizeidepartements zieht in Erwägung ..... aus diesen Gründen hat die Polizeiabteilung des ..... in Anwendung der Artikel ..... erkannt: NN wird bis auf weiteres interniert; dieser Beschluss ist zu eröffnen: ....."

(2) Diese letztern enthalten allerdings keine Begründung, da die Einweisung in in die Arbeitslager, wie auf S. 72 f. erwähnt, eine generelle Massnahme und „voraussetzungslos" ist.

(3) Fleiner, op. cit. S. 191.

Vorschriften über die Form der Eröffnung des Internierungsbeschlusses gibt es keine. Es genügt, dass der Ausländer von dem gegen ihn ergangenen Internierungsbeschluss irgendwie Kenntnis erhält (z.B. durch Aushändigung eines Exemplares des Internierungsbeschlusses oder durch Vorlegen oder Vorlesen der Verfügung).

D. Verfügungen nach erfolgtem Erlass des Internierungsbeschlusses:

Die Internierung kann jederzeit aufgehoben, suspendiert, oder im Vollzug abgeändert werden. Diese Massnahmen sind Gegenstand eines besondern Verfahrens, das sich an das durch den Internierungsbeschluss abgeschlossene Entscheidungsverfahren oder an das Rekursverfahren anschliesst. Von diesem „Vollzugsverfahren" wird in einem besondern Kapitel die Rede sein.

§ 8. Das Rekursverfahren.

I. Die Anfechtung des Internierungsbeschlusses im Allgemeinen:

Fakultativ kann sich an das Einleitungs- und Entscheidungsverfahren noch ein weiteres Stadium anschliessen: das sogenannte Rekursverfahren, das die Anfechtung einer erlassenen Internierungsverfügung zum Gegenstand hat.

Wie bei jeder Verwaltungsverfügung besteht auch beim Internierungsbeschluss die Möglichkeit der Anfechtung. Als Ausgang sei kurz auf die allgemeinen Grundsätze der Anfechtung der Verwaltungsverfügungen hingewiesen. Im Verwaltungsrecht scheidet man die Möglichkeiten der Anfechtung der Verfügungen der Verwaltungsbehörden in zwei Gruppen: Entweder erfolgt die Anfechtung innerhalb der Verwaltung selbst (Verwaltungsweg, Verwaltungsschutz), oder der Entscheid wird an eine besondere, ausserhalb der Verwaltung stehende Behörde weitergezogen (Verwaltungsrechtsweg, Verwaltungsgerichtsbarkeit). Innerhalb der Verwaltung (auf dem Verwaltungsweg) bestehen wiederum verschiedene Anfechtungsmöglichkeiten. Die wichtigste solche ist die sogenannte *„allgemeine Verwaltungsbeschwerde"* oder der „Rekurs":

In Doktrin und Praxis gilt der Grundsatz, dass auf dem Verwaltungswege gegen jede Verfügung einer Verwaltungsstelle an eine höhere Verwaltungsbehörde Beschwerde mit dem Antrag auf Aufhebung oder Abänderung der Verfügung erhoben werden kann (1), und zwar ungeachtet dessen, ob diese Beschwerdemöglichkeit ausdrücklich in einer Vorschrift vorgesehen ist oder nicht. Diese sich aus der rechtlichen Natur des Verwaltungsverfahrens und aus dem hierarchischen Aufbau der Verwaltung ergebende Beschwerde richtet sich an die der verfügenden Amtsstelle unmittelbar vorgesetzte Behörde und kann „über die ganze Stufenfolge der Verwaltungsbehörde hinweg bis zur Spitze der Verwaltung (Bundesrat, Regierungsrat) getrieben werden, soweit dieser Beschwerdeweg nicht durch eine besondere Rechtsvorschrift, diese oder jene Behörde ‚entscheide endgültig', abgeschnitten ist" (2). Neben diesem umfassenden Rechtsschutzmittel der Verwaltungsbeschwerde gibt es im „Verwaltungsweg" noch folgende Anfechtungsmöglichkeiten: Die *Aufsichtsbeschwerde oder Anzeige,* d.h. die an keine Frist und Form gebundene Anzeige an die vorgesetzte Behörde, diese möchte kraft ihrer Aufsichtsgewalt von Amtes wegen eine Verfügung einer untern Amtsstelle aufheben oder abändern, z.B. weil klares Recht oder öffentliche Interessen verletzt worden seien (3); ferner das *Wiedererwägungsgesuch* (im deutschen Verwaltungsrecht „Gegenvorstellung" oder „Remonstration" genannt), d.h. das an die Behörde, welche die Verfügung erlassen hat, gerichtete Gesuch um Zurücknahme oder Abänderung der Verfügung; dann die *„Petition"* (d.h. das verfassungsmässig jedermann zustehende Recht, jederzeit in irgendeiner Sache an irgendeine Behörde zu gelangen) und schliesslich der *„Einspruch"* (Verbindung von Wiedererwägung und Beschwerde, im schweizerischen Verwaltungsrecht selten).

Die Rechtsschutzmittel der *Verwaltungspflege* können grundsätzlich — auf welche Weise und wie weit sie nach dem geltenden Recht zulässig sind, wird im folgenden untersucht werden — auch zur Anfechtung eines Internierungsbeschlusses verwendet werden. Nicht möglich dagegen ist mangels gesetzlicher Vorschrift die Nachprüfung auf dem Wege der *Verwaltungsjustiz* (Verwaltungsgerichtsbarkeit) oder der Verfassungsgerichtsbarkeit. Die Rechts-

(1) E. Ruck, Schweizerisches Verwaltungsrecht, I. Teil, in „Die Handelshochschule", S. 978.
(2) Ruck, loc. cit.
(3) Fleiner, op. cit. S. 229.

schutzmittel, die hierfür praktisch in Betracht kämen, die *Verwaltungsgerichtsbeschwerde* (Art. 4 VDG) und der *staatsrechtliche Rekurs* an das Bundesgericht (Art. 113 BV und Art. 175 ff. OG), können nicht zur Anfechtung einer Internierungsverfügung angerufen werden, weil es an einer besondern rechtlichen Vorschrift, die das ausdrücklich vorsieht, fehlt und weil es sich um eine Administrativstreitigkeit handelt, die grundsätzlich nicht vom Bundesgericht zu entscheiden ist (vgl. OG 178 Ziff. 1, OG 189 Abs. 2). Denkbar wäre die Entscheidung des Bundesgerichts in einer Internierungsache nur dann, wenn zwischen einer Bundesbehörde und einer Kantonsbehörde ein Kompetenzkonflikt ausbräche oder wenn zwischen Kantonen eine staatsrechtliche Streitigkeit entstünde.

II. Die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat:

Art. 22 lit. a des BG über die eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinarrechtspflege vom 11. Juni 1928 sieht vor, dass gegen die Entscheide der Departemente des Bundesrates Beschwerde an den Bundesrat erhoben werden kann. Diese Verwaltungsbeschwerde, die der im vorhergehenden Abschnitt erwähnten allgemeinen Verwaltungsbeschwerde (allgemeine Rechts- und Willkürbeschwerde) entspricht, ist bloss dann nicht möglich, wenn die Weiterziehung an den Bundesrat ausdrücklich ausgeschlossen ist (Art. 23 VDG) oder wenn die Befugnis zur Entscheidung in letzter Instanz durch besondere Gesetzesvorschrift einem Departement vorbehalten bleibt (Art. 189 Abs. 2 OG). Einen solchen Fall bildet Art. 20 Abs. 1 ANA. In dieser Vorschrift wird bestimmt, dass gegen letztinstanzliche kantonale Ausweisungsverfügungen aus der Schweiz und gegen alle Verfügungen der eidg. Fremdenpolizei an das eidg. Justiz- und Polizeidepartement *„als letzter Instanz"* rekurriert werden könne. Damit wird die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat indirekt ausgeschlossen.

Soll sie jedoch gegen die vom eidg. Justiz- und Polizeidepartement angeordneten Internierungsverfügungen (in erster Instanz gemäss Art. 15 Abs. 4 ANA, oder in zweiter Instanz gemäss Art. 7 der Oktoberverordnung) zulässig sein? Die formenstrenge Auffassung würde diese Frage bejahen, denn weder im ANA noch in der VVO findet sich eine Bestimmung, durch die der Rekurs an den Bundesrat ausdrücklich oder mit ähnlicher Umschreibung, wie in Art. 20 Abs. 1 ANA, ausgeschlossen wird. Bei näherer Be-

trachtung und sinngemässer Auslegung des Gesetzes und des Artikel 20 im besondern drängt sich eine andere Ansicht auf. In Art. 20 Abs. 1 ANA will der Gesetzgeber zweifellos der Absicht Ausdruck geben, dass die Beschwerdeführung vor dem Bundesrat in Fremdenpolizeisachen grundsätzlich ausgeschlossen sein soll (1). Da die Internierung nichts anderes ist als eine gewöhnliche Fremdenpolizeimassnahme (2), ist deshalb nicht einzusehen, warum gerade bei ihr die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat gegeben sein sollte — während sie z.B. bei der Ausweisung, gegenüber der die Internierung ein Minus darstellt, ausgeschlossen wird. Offensichtlich handelt es sich hier um eine Lücke im Gesetz, die von der Praxis nach dem Sinn des Gesetzes auszufüllen ist. Aus diesen Gründen sind wir der Überzeugung, dass Internierungsverfügungen nicht mit der Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat weitergezogen werden können.

Seit der Oktoberverordnung ist diese Frage in der Gesetzgebung entschieden, wenigstens für die Dauer des Kriegsnotrechts. Art. 7 dieser Verordnung bestimmt nämlich, dass die Verfügungen der Polizeiabteilung „dem Rekurs an das eidg. Justiz- und Polizeidepartement unterliegen *gleich denen der eidg. Fremdenpolizei gemäss Art. 20 Abs. 1 letzter Satz, des ANA*". Das bedeutet, dass das *Departement* auf den Rekurs hin *„in letzter Instanz"* über die Internierung befindet (vgl. Art. 20 Abs. 1 ANA).

III. Der „Internierungsrekurs" nach Art. 7 des BRB vom 17. Okt. 1939:

Als Ausgleich dafür, dass die Internierungskompetenz vom eidg. Justiz- und Polizeidepartement an die Polizeiabteilung des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes delegiert worden ist, ist in Art. 7 der Oktoberverordnung, wie bereits erwähnt, ausdrücklich die Möglichkeit der Verwaltungsbeschwerde (des Rekurses) an das Departement, d.h. an die der Polizeiabteilung unmittelbar vorgesetzte Behörde, „eingeführt" worden (3). Obschon dieser

(1) ausgenommen in den besondere Bedeutung aufweisenden Asylfällen (Art. 21 ANA).

(2) Würde der Gesetzgeber der Internierung die gleiche Sonderstellung zubilligen wie dem Asyl, hätte er sicherlich eine Art. 21 ANA entsprechende Bestimmung über die Internierung ins Gesetz aufgenommen.

(3) Diese Rekursmöglichkeit wäre nach den weiter oben entwickelten allgemeinen Grundsätzen der Anfechtung der Verwaltungsverfügungen zwar auch dann gegeben, wenn sie in der Oktoberverordnung nicht ausdrücklich erwähnt würde. Ihre ausdrückliche Aufnahme in die Verordnung bedeutet nichts anderes als eine

„Internierungsrekurs" keine Institution des „ordentlichen" Fremdenpolizeirechts, sondern des Kriegsnotrechts ist, dürfte es wegen seiner heute in der Praxis ziemlich häufigen Anwendung doch angebracht sein, ihm einige nähere Aufmerksamkeit zuzuwenden.

Nach Art. 7 der Oktoberverordnung wird der Internierungsrekurs *dem sogenannten „Fremdenpolizeirekurs"* (Art. 20, Abs. 1 Schlusssatz ANA) *gleichgestellt.* Er ist demnach schriftlich und in zwei Exemplaren (1) einzureichen (Art. 20 Abs. 2 ANA und Art. 20 Abs. 3 VVO), innert einer *Frist* von dreissig Tagen (vom Tag der Eröffnung oder der Mitteilung des Internierungsbeschlusses an gerechnet, Art. 20 Abs. 2 ANA, Art. 178 Abs. 3 OG.). Für die Berechnung der Frist gelten die Vorschriften des BG über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 22. März 1893 (Art. 20 Abs. 1 ANA, Art. 41—43 OG).

Legitimiert zur Einreichung des Rekurses ist der Ausländer, gegen den eine Internierungsverfügung erlassen worden ist, oder sein gesetzlicher Vertreter. Nach Art. 20 Abs. 1 ANA können auch „Mitbeteiligte" und „der Kanton" rekurrieren. Unter „Mitbeteiligten" sind nach den Weisungen zum ANA solche Personen zu betrachten, die am Entscheid direkt und nahe interessiert sind (z.B. die nächsten Verwandten, die Braut, der Arbeitgeber, nicht aber Verbände und Flüchtlingshilfsstellen). Unter dem „Kanton" muss man, auf den Internierungsrekurs bezogen, die Behörden verstehen, die die Internierung beantragt haben (2). Im Gegensatz zum Internierten und zu den Mitbeteiligten ist das Interesse dieser Behörden nicht gegen die Verfügung der Internierung gerichtet, sondern gegen eine allfällige Ablehnung des Internierungsantrages. Eine solche „umgekehrte" Rekursmöglichkeit, von der allerdings bis jetzt in der Praxis kein Gebrauch gemacht worden ist, scheint uns im Hinblick auf den Sinn und die Formulierung von Art. 7 Okt.VO und Art. 20 Abs. 1 ANA nicht ausgeschlossen zu sein.

Im Falle der *vertraglichen Vertretung* wird bei Anwälten die Vollmacht vermutet, bei andern Personen wird in der Regel verlangt, dass sie eine solche in schriftlicher Ausfertigung vorlegen. Anwaltszwang besteht nicht. Im allgemeinen ist man in der Praxis

---

gewisse Einschränkung des „allgemeinen Beschwerderechts", indem die sonst formlos und fristlos mögliche Weiterziehung an gewisse Formen, Fristen und andere Voraussetzungen gebunden wird.

(1) Die Einreichung im Doppel wird in der Praxis allerdings nur als Ordnungsvorschrift und nicht als Gültigkeitsrequisit angesehen.

(2) Kantonale Fremdenpolizeibehörden, Bundesanwaltschaft, Armeebehörden, nicht dagegen die eidg. Fremdenpolizei.

bei der Prüfung der Frage der Aktivlegitimation und der Vertretung ziemlich weitherzig. Das kommt auch bei der Beurteilung über die *äussere Abfassung des Rekurses* zum Ausdruck: Der Rekurs kann auch in Form eines gewöhnlichen Briefes eingereicht werden. Es muss daraus allerdings ersichtlich sein, dass, von wem, gegen was und aus welchen Gründen rekurriert wird. Einzureichen ist der Rekurs beim eidg. Justiz- und Polizeidepartement. Falsche Adressierung (1) schadet nicht — auch nicht hinsichtlich des Fristablaufes.

Seiner rechtlichen Natur nach ist der Internierungsrekurs eine typische Verwaltungsbeschwerde (Rechts- und Willkürbeschwerde), durch die die Angelegenheit in ihrem ganzen tatsächlichen und rechtlichen Bestande an die Beschwerdeinstanz verschoben wird (*Devolutiveffekt*). Entsprechend weit ist der Rahmen des Beschwerdeinhaltes gestaltet. Der Beschwerdeführer kann behaupten, dass die im Internierungsbeschluss angeführten Tatsachen nicht der Wirklichkeit entsprechen, oder dass die rechtlichen Vorschriften auf den vorliegenden Tatbestand unrichtig angewandt wurden (z.B. wenn der Ausländer noch im Besitz einer gültigen Anwesenheitsbewilligung ist und vor der Internierung weder ausgewiesen noch weggewiesen worden ist); er kann ferner einwenden, dass die Internierungsbehörde von ihrem Ermessen fehlerhaften, rechtswidrigen oder unzweckmässigen Gebrauch gemacht habe. Zur Begründung der Beschwerde können auch solche Tatsachen, Beweismittel und rechtliche Erörterungen angeführt werden, die der Vorinstanz bisher unbekannt waren. *Suspensiveffekt* (Aufschiebung der Vollstreckbarkeit der verfügten Internierung) kommt dem Rekurs nur zu, wenn ihm diese Wirkung durch die Rekursbehörde ausdrücklich verliehen wird (Art. 20 Abs. 4 ANA).

Das Gegenstück zur Umfangsfülle des Beschwerdeinhalts bildet der weite Rahmen der Entscheidungsbefugnis der Beschwerdeinstanz. Diese prüft die ganze Sach- und Rechtslage und kann jede vorherige Verfügung abändern oder aufheben; wenn nötig, kann sie auch vorgängig ihrer Entscheidung ergänzende Erhebungen vornehmen (Art. 20 Abs. 4 ANA).

Man kann sich die Frage stellen, ob sich der Rekurs des Art. 7 der Oktoberverordnung in Anbetracht seines weiten Beschwerdeinhaltes nicht auch gegen die Art und Weise des Internierungs-

(1) Einreichung des Rekurses bei der eidg. Polizeiabteilung oder bei der Behörde, die den Internierungsantrag gestellt hat.

vollzuges richten könne. Grundsätzlich ist diese Frage zu bejahen, denn die Beschwerdeinstanz kann im Rahmen ihrer Entscheidungsbefugnis auch überprüfen, ob die Internierungsbehörde eine den Verhältnissen entsprechende Art des Internierungsvollzuges, d.h. ein passendes Internierungsregime gewählt hat. Daraus darf aber nicht der Schluss gefolgert werden, dass gegen jede sich auf den Vollzug der Internierung beziehende Verfügung der Internierungsbehörde (1) an das Departement rekurriert werden könne. Der Rekurs ist nur dann gegeben, wenn die Internierung als solche grundsätzlich beschlossen wird, d.h. wenn der Internierungsbeschluss im technischen Sinne des Wortes gefasst wird, und nicht auch gegen spätere Veränderungen des Internierungsvollzuges.

Die *Instruktion des Beschwerdefalles* wird in der Regel von der Polizeiabteilung besorgt (2). Diese ordnet die ihr notwendig scheinenden ergänzenden Erhebungen an und stellt dem Departement Antrag auf Abweisung oder Gutheissung des Rekurses. Ein mündliches, kontradiktorisches Verfahren findet bei der Instruktion des Rekurses und bei der Beschlussfassung über die eingereichte Beschwerde nicht statt. Das Verfahren ist im allgemeinen rein schriftlich. Wenn es jedoch nötig oder empfehlenswert erscheint, kann die Beschwerdeinstanz oder die Instruktionsbehörde — oder eine speziell requirierte Amtsstelle — den Internierten auch persönlich einvernehmen oder ihm oder seinem Vertreter Gelegenheit zur mündlichen Begründung des Rekurses geben.

Hinsichtlich der *Entscheidung und Eröffnung des Rekurses* gelten dieselben Grundsätze wie beim Internierungsbeschluss. Oft wird der Rekursentscheid nicht in der qualifizierten äussern Form abgefasst wie der Internierungsbeschluss, sondern in gewöhnliche Briefform gekleidet und dem Internierten oder seinem Vertreter so eröffnet. Die Erhebung der *Rekursgebühren* ist in den einschlägigen Bestimmungen des „BRB betreffend die Gebührenordnung zum ANA, vom 27. April 1934" und des „BRB vom 15. Juli 1921 über die Kosten des Beschwerdeverfahrens und den Bezug von Kanzleigebühren in der Bundesverwaltung" geregelt.

In der Praxis wird der Rekurs des Art. 7 Okt.VO oft auch zur Anfechtung der vom Emigrantenbüro der eidg. Fremdenpolizei gestützt auf Art. 14 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 verfügten „Einweisungen"

(1) Es wird z.B. verfügt, dass der seit Monaten in einem Interniertenlager befindliche Ausländer in eine Strafanstalt versetzt wird.

(2) Man spricht deshalb in der Praxis nicht zu Unrecht davon, dass der Internierungsrekurs „vorwiegend" Wiedererwägungscharakter — vgl. IV — habe.

der Emigranten in Arbeitslager verwendet. Rechtlich ist das ohne weiteres zulässig, denn diese Einweisungen sind, wie schon erwähnt (1), eine besondere Art der Internierung.

IV. Das Wiedererwägungsgesuch und die Petition:

Das „*Wiedererwägungsgesuch*" — auch „Vorstellung" oder „Gegenvorstellung" genannt — ist eine praktische Folgerung aus dem Grundsatz, dass den Verwaltungsverfügungen keine materielle Rechtskraft zukommt. Da eine Verwaltungsverfügung von der verfügenden Behörde bei Vorliegen ausreichender Gründe in der Regel jederzeit aufgehoben und abgeändert werden kann, darf der von der Verfügung Betroffene auch jederzeit, wenn es ihm begründet erscheint, die Behörde um Abänderung oder Aufhebung der Verfügung ersuchen. Dieses „Wiedererwägungsgesuch" genannte Gesuch ist auch im Internierungsverfahren möglich. Denn die Internierung ist an sich zeitlich unbegrenzt und kann jederzeit aufgehoben oder in ihrem Vollzug abgeändert werden.

Im Internierungsverfahren versteht man unter einem Wiedererwägungsgesuch jedes von einem Internierten oder seinem gesetzlichen oder vertraglichen Vertreter, oder von „Mitbeteiligten" — bezüglich der Legitimation sei auf das oben beim Internierungsrekurs Gesagte verwiesen — *an die Internierungsbehörde* gerichtete und nicht als besonderes Rechtsschutzmittel (z. B. Rekurs) ausgebildete Gesuch um Aufhebung oder Suspendierung der Internierung oder um Abänderung des Internierungsvollzuges. Wird ein solches Gesuch von jemand eingereicht, der nicht zum Kreis der dazu legitimierten Personen gehört, nennt man es „*Petition*". Wendet sich der Gesuchsteller nicht an die Internierungsbehörde, sondern an deren Aufsichtsbehörde (2), spricht man von „*Anzeige*" oder „*Aufsichtsbeschwerde*".

In der Praxis wird in der Regel jedes Wiedererwägungsgesuch (Petition usw.) sorgfältig geprüft und erwogen. Die Behörde ist zu dieser Prüfung jedoch nicht verpflichtet und braucht auf das Gesuch auch nicht ausdrücklich zu antworten. Sie wird dies in der Regel dann nicht tun, wenn das Gesuch völlig unberechtigt erscheint, wenn erst vor kurzem ein gleiches Gesuch eingereicht und abgewiesen worden ist, wenn der Gesuchsteller ein notorischer

(1) S. 71 f.
(2) d. h. an das eidg. Justiz- und Polizeidepartement.

Querulant ist, oder wenn die Form des Gesuches eine Antwort nicht zulässt.

Die Frist zur Erhebung des „Internierungsrekurses" wird durch die Einreichung eines Wiedererwägungsgesuches nicht unterbrochen, denn das Wiedererwägungsgesuch schafft keinen Anspruch auf erneute Prüfung; würde die Frist unterbrochen, wären Fristablauf und Eintritt der formellen Rechtskraft ins Belieben des Gesuchstellers gestellt und könnten durch stete Erneuerung des Gesuches illusorisch gemacht werden (1).

In der Praxis wird oft bei Internierungsrekursen die Bemerkung eingeflochten, die Beschwerde könne auch als Wiedererwägungsgesuch behandelt werden. Das bedeutet, dass der Gesuchsteller nicht darauf beharrt, dass die Rekursbehörde unter allen Umständen entscheidet, sondern dass er auch eine neue Entscheidung der *verfügenden Behörde* (Internierungsbehörde) entgegennimmt, wenn diese seinem Gesuch entspricht (2). Diese „diplomatische" Rekurseinreichung hat den Vorteil, dass das Verfahren durch Selbstentscheid der Internierungsbehörde abgeschlossen werden kann. Will die Internierungsbehörde den Rekursbegehren entsprechen und ist im Rekurs die Bemerkung der eventuellen Behandlung als Wiedererwägungsgesuch nicht enthalten, steht ihr ihrerseits eine Möglichkeit offen das Verfahren zu vereinfachen: Sie teilt dem Rekurrenten mit, dass sie den Begehren ganz oder teilweise entspreche und dass der Rekurs nicht weiter behandelt (abgeschrieben) werde, sofern der Beschwerdeführer dies nicht innert nützlicher Frist ausdrücklich verlange.

Verspätet eingereichte Rekurse werden als Wiedererwägungsgesuche behandelt (3).

So wie das Wiedererwägungsgesuch in keinem Gesetz und in keiner Vorschrift erwähnt wird, gibt es auch keine Formvorschriften über seine Einreichung. Das gilt auch für die Petition und die Aufsichtsbeschwerde. Rechtlich ist deshalb auch jedes mündlich angebrachte Gesuch um Aufhebung oder Suspendierung der Internierung (oder um Abänderung des Internierungsvollzuges) als Wiedererwägungsgesuch oder Petition zu betrachten. Wird ein

---

(1) vgl. die grundsätzlichen Bemerkungen über das Wiedererwägungsgesuch bei Sand, op. cit.S. 81.

(2) Wenn diese das nicht tut, muss die Rekursbehörde entscheiden.

(3) Wenn den Begehren nicht entsprochen werden kann, lautet die Antwort in der Regel, dass der Rekurs nicht fristgemäss eingereicht worden sei und dass den gestellten Anträgen auch sonst nicht entsprochen werden könne.

Gesuch innerhalb der Frist zur Einreichung des „Internierungsrekurses" unterbreitet, fällt der Entscheid oft schwer, ob es als Rekurs oder als Wiedererwägungsgesuch zu betrachten sei. Richtunggebend dürfte im Einzelfall sein, als was die Eingabe ausdrücklich bezeichnet wird und an wen sie adressiert ist.

Wiedererwägungsgesuche sind an die Internierungsbehörde zu richten, d.h. seit dem 17. Oktober 1939 an die Polizeiabteilung des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes. Wendet sich der Gesuchsteller an das Departement, d.h. an die der Polizeiabteilung vorgesetzte Behörde, kommt dem Gesuch der Charakter einer *Aufsichtsbeschwerde* zu (1). Diese Beschwerde gibt, im Gegensatz zum Internierungsrekurs, kein Recht auf Behandlung der Angelegenheit durch die Aufsichtsbehörde (2). Die Aufsichtsbehörde kann (nicht muss) Sachverhalt und Rechtslage prüfen und hierauf einen neuen Entscheid fällen oder der „Internierungsbehörde" (Polizeiabteilung) verbindliche Weisungen über die weitere Behandlung des Falles erteilen; sie tut das aber in der Regel nicht, sondern leitet das Gesuch ohne weitere Folgegebung an die Polizeiabteilung zur Behandlung als Wiedererwägungsgesuch — ausgenommen, wenn dieser Instanz pflichtwidriges Verhalten oder Rechtsmissbrauch vorgeworfen werden (3).

V. Andere Rechtsschutzmittel:

Man kann sich fragen, ob dem Ausländer, gegenüber dem die Internierung beschlossen worden ist, ausser den bereits angeführten noch andere „Rechtsmittel" zur Anfechtung der Internierungsverfügung zur Verfügung stehen. In Betracht kämen die sogenannte „Niederlassungsbeschwerde" und die „Asylbeschwerde" (4).

A. Die Niederlassungsbeschwerde:

Ein Ausländer, dessen Heimatstaat mit der Schweiz einen Niederlassungsvertrag abgeschlossen hat, in dem die Klausel der

(1) „Aufsichtsbeschwerde" im technischen Sinn ist es allerdings nur dann, wenn gegen die Internierungsbehörde Vorwürfe erhoben werden (z.B. diese habe die rechtlichen Vorschriften nicht richtig angewandt, habe ihr Ermessen überschritten oder missbraucht usw.).

(2) Wäre das der Fall, würde der „Internierungsrekurs" des Art. 7 Okt.VO jeden Sinn verlieren.

(3) In diesem Fall handelt es sich um eine Aufsichtsbeschwerde im technischen Sinne des Wortes.

(4) Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde und der staatsrechtliche Rekurs an das Bundesgericht sind, wie schon erwähnt, nicht zulässig, ebensowenig die „allgemeine" Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat.

Gewährung der Freizügigkeit der Niederlassung für die beidseitigen Staatsangehörigen enthalten ist, kann sich gemäss Art. 102 Ziffer 2 und Art. 113 Abs. 2 BV und Art. 189 Abs. 4 OG mit der *staatsrechtlichen Beschwerde* an den *Bundesrat* wenden, wenn er glaubt, dass das im Staatsvertrag garantierte Recht der Freiheit der Niederlassung in seinem Fall verletzt worden sei („Niederlassungsbeschwerde"). Dieses Beschwerderecht ist aber laut Auslegung der Niederlassungsverträge durch die Praxis nur dann gegeben, wenn der „Vertragsausländer" im Besitz gültiger Schriften und einer Niederlassungsbewilligung ist (1). Da die Internierung nur verfügt werden kann, wenn der Ausländer zur Ausreise verpflichtet ist und keine Anwesenheitsbewilligung mehr hat, kommt die Niederlassungsbeschwerde als Mittel der Anfechtung der Berechtigung einer verfügten Internierung nicht in Betracht (2). Sie ist einzig dann zulässig, wenn ein im Besitz einer Niederlassungsbewilligung befindlicher Vertragsausländer ohne vorangehende Ausweisung interniert würde.

B. Die Asylbeschwerde:

(Art. 21 ANA, 21 VVO, 4 BRB vom 7. April 1933) (3).

Wie schon an anderer Stelle (4) gesagt wurde, sind Asyl und Internierung keine Gegensätze. Allerdings könnte man aus der Fassung von Art. 21 ANA schliessen, dass das Asyl stets mit Toleranzzwang verbunden sein müsse (5) und dass deshalb dem Asyl Geniessenden die volle Bewegungsfreiheit zukommen müsse (d.h. dass er also nicht interniert werden dürfe). Dieser Schluss ist aber unrichtig, denn Asyl bedeutet nicht Duldung in voller Begegungsfreiheit, sondern nur soviel wie Nichtausschaffung in den Heimat- oder Herkunftsstaat. Wird Asyl gewährt, steht es den Behörden frei darüber zu entscheiden, in welchem Umfang

(1) Nach der Auslegung der Verträge enthalten diese nämlich keine Verbindlichkeit neu eingereiste Ausländer aufzunehmen; Ruth, op. cit. SS. 9—12, 39, 63.

(2) Die Beschwerde könnte sich höchstens gegen die Ausweisung richten, aber nach der Auslegung der Niederlassungsverträge bieten diese vor der im Interesse des staatlichen Selbstschutzes erfolgenden Ausweisung keinen Schutz; der Bundesrat hat in konstanter Praxis daran festgehalten, dass die rechtmässige Anwendung der fremdenpolizeilichen Vorschriften den Niederlassungsverträgen nicht zuwiderläuft.

(3) Von dieser Beschwerde ist bei den Ausführungen über die politischen Flüchtlinge bereits eingehend die Rede gewesen, vgl. S. 89 ff.

(4) vgl. S. 64.

(5) Wir haben auf Seite 67 gesehen, dass die Zwangsduldung gegenüber einem Kanton für den betreffenden Ausländer die Einräumung der vollen Bewegungsfreiheit bedeutet.

sie dem geduldeten Ausländer die Bewegungsfreiheit lassen wollen. Wird diese mehr oder weniger stark eingeschränkt, so verletzt das den Grundsatz des Asyls nicht. Wenn in Art. 21 ANA davon die Rede ist, dass der Bundesrat einem Ausländer Asyl gewähren könne, „indem er einen Kanton zur Duldung verpflichtet", heisst das nicht, dass nur Asyl gewährt werden könne, indem ein Kanton zur Zwangstoleranz verpflichtet werde. Art. 21 dient vor allem zur Klarstellung der bundesbehördlichen Kompetenz, in Asylfällen Kantone zur Duldung eines Ausländers zu zwingen und sieht die Zwangstoleranz nur als einen Fall der Asylgewährung vor. Jede gegen die Internierung erhobene Asylbeschwerde würde deshalb mit der Begründung abgewiesen, dass ja Asyl gewährt werde und dass Asyl nicht gleichbedeutend sei mit dem Genuss der vollen Bewegungsfreiheit. Die Asylbeschwerde betrifft das Asyl als solches und richtet sich nur gegen eine stattzufindende Ausschaffung (1), niemals gegen die Art und Weise der Asylgewährung.

C. Über die Möglichkeit des *Rekurses gegen kantonale Internierungsverfügungen* ist bereits gesprochen worden (2).

---

(1) Ausgenommen im Fall des von der Bundesanwaltschaft anerkannten politischen Flüchtlings, vgl. S. 89 f.

(2) S. 109 und 110.

IV. Kapitel:

§ 9. Der Internierungsvollzug.

I. Allgemeine Bemerkungen:

Im letzten Jahrhundert wurde die Internierung in ziemlich freier Form vollzogen. Man begnügte sich die betreffenden Ausländer aus den an ihren Heimat- oder Herkunftsstaat anstossenden Kantonen wegzunehmen und ihnen einen bestimmten Aufenthaltsort in einem der übrigen Kantone anzuweisen. Schwer belastete Ausländer, oder solche, deren Verhalten in der Schweiz zu besondern Klagen Anlass gab, wurden ausgewiesen und nötigenfalls ausgeschafft.

Diese Praxis erfuhr in den letzten Jahren vor dem Weltkrieg eine Änderung, als die Ausschaffung krimineller Elemente immer schwieriger wurde. Man musste diese Leute während längerer Zeit im Lande behalten und auf strengere Art internieren. In Ermangelung anderer passender Unterkunftsmöglichkeiten wurde die Internierung in Straf- und Arbeitsanstalten vollzogen (1).

Auf dieser Grundlage erfuhr die Internierung während des Weltkrieges vermehrte Anwendung, als renitente Deserteure oder Refraktäre fremdenpolizeilich gemassregelt werden mussten (2). Bezeichnenderweise sprechen auch die beiden schon oft erwähnten Bundesratsbeschlüsse von 1916 und 1917 über die Behandlung der fremden Deserteure und Refraktäre und über die Grenzpolizei und die Kontrolle der Ausländer von der Internierung „in geeigneten Anstalten". Später wurde diese Umschreibung wieder fallen gelassen. Die Form des Internierungsvollzuges wurde jedoch bis zum Ausbruch des neuen Krieges beibehalten. Nur ausnahmsweise wurde die Internierung anders, d. h. in milderer Weise, vollstreckt.

(1) vgl. S. 18, 23, 78.
(2) vgl. S. 23.

Als sich die Behörden im Herbst 1939 gezwungen sahen, immer mehr zum Mittel der Internierung zu greifen, hatte das eine immer vielseitigere Ausgestaltung des Vollzuges dieser fremdenpolizeilichen Massnahme zur Folge. Den ersten Schritt in dieser Entwicklung bildete die Internierung von jüdischen Emigranten in den vom Verband schweizerischer Israelitischer Armenpflegen eingerichteten privaten *„Emigrantenlagern"*. Ferner wurden zu Beginn des Jahres 1940 den Strafanstalten Bellechasse und Witzwil besondere *„Interniertenlager"* angegliedert, für die man ein besonderes „Vollzugs-Regime" einrichtete und in die man die meisten vorher in Strafanstalten internierten Ausländer einwies. Eine wertvolle Bereicherung der Internierungsmöglichkeiten stellen die im Mai 1940 in Betrieb genommenen, durch Zusammenarbeit der eidg. Polizeiabteilung mit den zuständigen Organen der Armee (vgl. Art. 7 Abs. 2 der Oktoberverordnung) und dem eidg. Volkswirtschaftsdepartement entstandenen *„Arbeitslager für Emigranten"* dar, in denen auch gestützt auf Art. 14 Abs. 2 ANA internierte Ausländer untergebracht werden. Neben diesen Lagern schuf die Praxis je nach der sich in Einzelfällen ergebenden Notwendigkeit weitere Internierungsmöglichkeiten und damit weitere Arten des Internierungsvollzuges. So wurden und werden Internierte in *alle möglichen Anstalten und Heime* eingewiesen (Irrenhäuser, Armenasyle, Mädchenheime, Kinderheime usw.) und vereinzelt auch zu Bauern in die Landwirtschaft versetzt; und schliesslich wurde in Anlehnung an die in frühern Zeiten praktizierte freie Form der Internierung sogar soweit gegangen, gewissen Internierten *bloss einen Aufenthaltsort zuzuweisen* und ihnen im übrigen — abgesehen von kleinern Einschränkungen — die volle Bewegungsfreiheit zu lassen (z. B. Residenzpflicht in einer Stadt). Auf diese Weise hat sich in kurzer Zeit eine Praxis herausgebildet, die von der Internierung einen äusserst vielseitigen Gebrauch macht und diese in allen denkbaren Abstufungen vollstreckt (1).

(1) So waren die Internierten am 1. Januar 1941 wie folgt untergebracht:

Interniertenlager Lindenhof (Witzwil)	43
„ Les Vernes (Bellechasse)	49
Arbeitslager für Emigranten	40
Private, jüdische Emigrantenlager	23
Strafanstalt St. Gallen	18
„ Thorberg	15
„ Bochuz (Waadt)	1
„ Regensdorf	5
Bei Bauern	10
In verschiedenen Anstalten und Heimen, in Zwangsaufenthalt usw.	31

Die graduelle Abstufung im Vollzug ist das Typische und zugleich Auffallendste der modernen fremdenpolizeilichen Internierung. Sie ist in erster Linie deswegen möglich geworden, weil sich Art. 14 Abs. 2 nicht über den Vollzug der Internierung äussert, sondern der Internierungsbehörde freie Hand lässt, was nach deren Ermessen in jedem Fall vorgekehrt werden soll. Ordnet diese z. B. die Internierung in einer Strafanstalt an, bedeutet das entgegen verschiedentlich ausgesprochener anderer Auffassung keine Ermessensüberschreitung. Denn als der Gesetzgeber die Internierungsbestimmung des Art. 14 in das Gesetz aufnahm, war in der Praxis die Internierung in Strafanstalten die Regel; man verstand unter dem Begriff der Internierung allgemein die Einweisung in eine Anstalt (1), in der sich der internierte Ausländer nur einer sehr beschränkten Bewegungsfreiheit erfreute (2).

Die beiden Leitgedanken der Vollstreckung der modernen Internierung sind: Individualisierung und Differenzierung. Der Ausländer, der interniert werden „muss", wird so interniert, wie es in Anbetracht seines Charakters, seiner persönlichen Verhältnisse, seines bisherigen Verhaltens und seines künftigen Fortkommens als angebracht erscheint. Internierung und Internierungsvollstreckung werden aber nicht nur von den Interessen des Einzelfalles diktiert. Neben dem Gedanken der Spezialpraevention muss stets auch die generalpraevenierende Wirkung der Internierung beachtet werden: Die Internierung muss als Abschreckung dienen vor disziplinlosem Verhalten (der Emigranten), vor illegalem Aufenthalt („Versteckthalten" im Inland), vor unerlaubtem Erwerbstätigsein usw. Überhaupt dient die Internierung als Zwangsmittel zur Einhaltung der verschärften fremdenpolizeilichen Vorschriften.

Die Art und Weise wie die Internierung vollzogen wird, d. h. der Inbegriff derjenigen Vorschriften und Anordnungen, die sich auf den technischen Vollzug der Internierung beziehen, nennen wir das *„Internierungsregime"*. Dieses Regime kann generell oder individuell festgelegt werden. Ein in ein Internierten lager eingewiesener Internierter untersteht vom Moment seiner Einweisung an der von der Internierungsbehörde vorher grundsätzlich angeordneten oder genehmigten „Lagerordnung". Erfolgt die Internierung an einem Ort, wo ihr Vollzug von der Internierungs-

(1) Sten. Bulletin der Bundesversammlung, 1930, S. 630 ff.

(2) Man kann also in gewissem Sinne von „Legalinterpretation" sprechen und nicht von „freiem Ermessen".

behörde noch nicht durch „allgemeine Internierungsvorschriften" näher umschrieben worden ist, gibt die Polizeiabteilung der den technischen Vollzug besorgenden Leitung des Heims oder der Anstalt von Fall zu Fall genaue Anweisungen, wie der Internierte zu halten ist (1).

Die Oberaufsicht über den Vollzug der Internierung wird während der ganzen Dauer dieser Massnahme von der Internierungsbehörde ausgeübt (2). Diese kann nicht nur frei darüber bestimmen, wie die Internierung zu vollziehen ist, sondern auch, wann sie im Vollzug abgeändert, suspendiert oder aufgehoben werden soll. Die eigentlichen Vollzugsorgane (Lagerleitungen, Anstaltsleitungen usw.) sind nur soweit kompetent, als es ihnen von der Internierungsbehörde ausdrücklich oder stillschweigend eingeräumt wird oder als es sich aus den Umständen ergibt.

In Ausübung von Aufsichtsrecht und Aufsichtspflicht und zur Kontrolle ihrer Anordnungen lässt die Internierungsbehörde die Internierten- und Arbeitslager, Emigrantenlager, Strafanstalten usw. periodisch durch Beamte und Angestellte inspizieren.

II. Der Internierungsvollzug (das Internierungsregime) im einzelnen.

A. Der Antritt der Internierung:

Befindet sich ein Ausländer im Zeitpunkt des Internierungsbeschlusses bereits an dem Ort, wo die Internierung vollzogen werden soll, kann von einem eigentlichen „Antritt" der Internierung nicht gesprochen werden: Diese nimmt ihren Anfang ohne äussere Veränderungen im Zustand des Ausländers.

In allen andern Fällen dagegen bedingt der Vollzug der Internierung eine Ortsveränderung. Der Ausländer muss sich an den Ort der Internierung begeben. Wird die Internierung in relativ freier Form vollzogen (in einem Arbeitslager für Emigranten und dergl.), kann er ohne Begleitung frei an den Bestimmungsort reisen (3), in den andern Fällen wird er in polizeilicher Begleitung oder in der sogenannten 4. Bahnklasse (in Zelle) an den

(1) z.B. der Internierte soll abends keine Ausgänge machen, soll seine ein- und ausgehende Korrespondenz der Heimleitung zur Überprüfung vorlegen usw.

(2) Bei den vom Bundesrat gestützt auf Art. 70 BV angeordneten Internierungen übernimmt die eidg. Polizeiabteilung diese Funktion.

(3) die Behörde schreibt ihm vor, dass er sich dann und dann, dort und dort einzufinden habe.

Internierungsort geführt. Man unterscheidet deshalb zwangsweisen und freien Antritt der Internierung.

B. Die Internierung in Strafanstalten:

In schweren Fällen wird in Strafanstalten interniert (z.B. bei kriminell gefährlichen internationalen Vagabunden und Verbrechern, bei Spionen usw.). In diesen werden die Internierten grundsätzlich gleich behandelt wie die Sträflinge. Eine in allen Fällen gewährte Erleichterung besteht darin, dass die zur Förderung der Ausreise geführte Korrespondenz frei ist, oder zumindest nicht denselben Einschränkungen unterliegt wie der gewöhnliche Briefwechsel. Ob die Internierten gegenüber dem Sträflingsregime weitere Vergünstigungen geniessen (z.B. Gemeinschaftszelle, besondere Kleidung usw.) ist von Anstalt zu Anstalt verschieden. — Die Internierung in einer Strafanstalt dient auch als Disziplinarmassnahme bei schlechter Führung in einem mildern Internierungsregime (Arbeitslager, Interniertenlager usw.).

C. Die Internierung in „Interniertenlagern":

Das nach dem Kriegsausbruch in steigendem Mass zum Ausdruck gekommene Bedürfnis, zahlreiche Ausländer so zu internieren, dass sie zwar unter strenger Aufsicht gehalten sind, aber doch nicht dem als zu hart angesehenen Regime der Strafanstalten unterstehen, führte im Winter 1939/1940 zur Angliederung besonderer „Interniertenlager" an die Strafanstalten Witzwil und Bellechasse. Die Internierten sind dort grundsätzlich von den Strafgefangenen getrennt (1) — die gelegentliche Berührung, z.B. während der Arbeit, ist aus technischen Gründen allerdings nicht ganz zu umgehen — sind in einem besondern Bau untergebracht und unterstehen einer „Lagerordnung", die das Internierungsregime wesentlich vom gewöhnlichen Gefängnisregime unterscheidet.

Beide Interniertenlager, der „Lindenhof" und „Les Vernes", können je 80 bis 100 Internierte aufnehmen und werden von einem besondern, der Anstaltsdirektion unterstehenden Lagerchef oder Aufseher geleitet. Das Regime des Witzwiler Lagers ist etwas strenger als dasjenige von Bellechasse, was der Internierungs-

(1) In diese Strafanstalten selbst werden seit Errichtung der Interniertenlager keine Internierte mehr eingewiesen, oder höchstens ganz ausnahmsweise (zur Bestrafung oder besondern Sicherung).

behörde den Vorteil einer weitern Differenzierung und Individualisierung des Internierungsvollzuges bietet.

Die Internierten schlafen und verbringen ihre Freizeit in neuen hygienischen Gemeinschaftsräumen. Die Lager machen den Eindruck eines militärischen Kantonnementes, in dem Disziplin, Ordnung und Sauberkeit herrscht und das sich grösstenteils selbst verwaltet: Der sogenannte „innere Dienst" (Lagerreinigung, Schuheputzen, Tischdecken, Abwaschen usw.) wird von den Internierten selbst besorgt. Als Nahrung erhalten die Internierten die gewöhnliche Anstaltskost, die einfach, aber ausreichend ist.

Jeder Internierte kann seine Freizeit im Rahmen der Lagerordnung einteilen wie er will, er kann seine Korrespondenz erledigen, kann Bücher, Zeitungen und Zeitschriften lesen, Radio hören, mit andern Internierten Gesellschaftsspiele machen usw. Der Briefwechsel wird überprüft und darf einen gewissen Rahmen nicht überschreiten (1). Die Internierten können ihr privates Briefpapier verwenden oder erhalten solches mit besonderm Kopf des Lagers, sind also nicht gezwungen wie die Sträflinge das mit dem Aufdruck der Strafanstalt zu benützen. Besuche im Lager sind nur mit Erlaubnis der Lagerleitung (Anstaltsdirektion) oder der Polizeiabteilung gestattet. Von ihren Bekannten und Verwandten dürfen die Internierten Geschenksendungen erhalten; es hat sich jedoch als nötig erwiesen (!), zu bestimmen, dass solche Sendungen nicht über einen gewissen Umfang hinausgehen dürfen. Das Rauchen ist erlaubt, wenigstens während der Freizeit. Zur Bestreitung ihrer persönlichen Ausgaben (z.B. für Porti, Rauchartikel, Süssigkeiten usw.) erhalten die Internierten jeden Monat ein Taschengeld (Pekulium) von fünf Franken.

Bei der Beschäftigung der Internierten wird nach Möglichkeit auf die persönlichen Fähigkeiten Rücksicht genommen. Es sind vor allem landwirtschaftliche Arbeiten zu verrichten. Die Tatsache, dass die Leute arbeiten können — den nicht internierten Flüchtlingen und Emigranten ist jede Erwerbstätigkeit grundsätzlich untersagt — stellt für die Internierung in den Internierten-lagern ein beträchtliches Aktivum dar. Die Internierten stärken

(1) Jeder Internierte darf pro Woche höchstens einen Brief und eine Karte absenden; Briefe an Behörden oder zur Förderung der Ausreisebemühungen werden dabei nicht mitgerechnet. Der Empfang von Korrespondenzen ist dem Umfange nach nicht beschränkt.

sich so physisch und psychisch für ihre spätere Weiterwanderung, erwerben sich nützliche Kenntnisse für ihr zukünftiges Leben und leisten zudem unserm Lande nützliche Arbeit.

D. Die Internierung in „Arbeitslagern":

Auf die Errichtung der Arbeitslager für Emigranten ist schon früher eingehend hingewiesen worden (1). Obschon die eidg. Polizeiabteilung schon kurz nach deren Errichtung gestützt auf Art. 14 Abs. 2 ANA internierte Ausländer in diese Lager einwies, blieben sie im Vollzug der „gewöhnlichen" fremdenpolizeilichen Internierung längere Zeit wenig beachtet. Man war bestrebt, den Unterschied der Internierung des ANA zu derjenigen der Oktoberverordnung nicht nur den Voraussetzungen nach, sondern nach Möglichkeit auch im Vollzug zu betonen: Hie die individuelle Internierung des ANA, vollzogen in Strafanstalten, Interniertenlagern oder anderswo, dort die generelle Einweisung der Emigranten in die Arbeitslager, vorgenommen, nicht weil sie die Umstände im Einzelfall als erforderlich erscheinen liess, sondern weil ganz allgemein den Emigranten Gelegenheit geboten werden sollte sich körperlich zu betätigen, sich für die Auswanderung zu stärken, die Gedanken zu zerstreuen und dem Lande nützliche Arbeit auszuführen.

Als sich jedoch in der Folge die Notwendigkeit ergab, vermehrte Möglichkeiten zum Vollzug der gestützt auf Art. 14 Abs. 2 ANA verfügten Internierungen zu finden und als sich im Herbst 1940 die Auffassung durchsetzte den seit längerer Zeit in „Internierten lagern" untergebrachten Ausländern, gegen die nichts Schwerwiegendes vorlag und die sich in diesen Lagern gut gehalten hatten, vermehrte Bewegungsfreiheit zu geben, wurde von der Möglichkeit der Versetzung in die Arbeitslager immer mehr Gebrauch gemacht (2). So befand sich am 1. Juni 1941 bereits mehr als ein Drittel der vom eidg. Justiz- und Polizeidepartement (bzw. von der eidg. Polizeiabteilung) gestützt auf Art. 14 Abs. 2 ANA internierten Ausländern in den Arbeitslagern für Emigranten — neben den vom Emigrantenbüro der eidg. Fremdenpolizei gestützt

(1) S. 71 ff., 128. Die Leitung des Betriebs dieser Lager liegt in den Händen der „Zentralleitung der Arbeitslager für Emigranten", welche der eidg. Polizeiabteilung angeschlossen ist und ihre Büros in Zürich besitzt.

(2) In allerneuester Zeit werden Internierte (Art. 14 ANA) mehr und mehr auch direkt in den Arbeitslagern untergebracht, ohne vorherigen Aufenthalt in Internierten lagern.

auf Art. 14 Abs. 1 lit. c der Oktoberverordnung in die Lager „eingewiesenen" Emigranten (1). Abgesehen von einigen Ausnahmen unterstehen die beiden in den Arbeitslagern befindlichen Gruppen von Internierten demselben „Internierungsregime" (2).

Die Lager bestehen aus geräumigen, von der Armee zur Verfügung gestellten Baracken, die nach einheitlichen Typen hergestellt sind. Schlafsäle, Gemeinschaftsräume zur Verbringung der Freizeit, Küche, Magazine, Waschräume, Büro der Lagerleitung, Aborte usw. sind durch Holzwände voneinander getrennt oder befinden sich in besondern kleinern oder grössern Baracken. Je nach der Grösse des Lagers umfasst ein solches drei bis fünf oder noch mehr einzelne Baracken.

Die Arbeit dieser Lager ist im wesentlichen eine Standortsfrage. Strassenbau, Meliorationen, Rodungen, Torfstechen, Kanalisationen und landwirtschaftliche Arbeiten (Anbau von Kartoffeln und Gemüsen) sind die Hauptbeschäftigungen. Daneben wird auch die Arbeit im Lager selbst, d. h. der „innere Dienst" oder „Hausdienst" von den Lagerinsassen besorgt. Die Arbeitszeit beträgt in der Regel 48 Stunden in der Woche. Sie wird von der Lagerleitung näher festgesetzt. Ein Arbeitstag in einem solchen Lager sieht beispielsweise wie folgt aus:

06.15 Tagwache
06.40 Morgenverpflegung
06.55 Appell und Ausrücken zur Arbeit
07.30 Beginn der Arbeit auf der Baustelle
11.30 Einstellen der Arbeit und Einrücken
12.00 Mittagsverpflegung und Pause
12.30 Ausrücken zur Arbeit
13.00 Wiederaufnahme der Arbeit an der Baustelle
17.00 Einstellen der Arbeit, Reinigen der Geräte, Einrücken
17.40 Abendverpflegung
18.10 Hauptverlesen, Freizeit
21.30 Zimmerverlesen
22.00 Lichterlöschen und Ruhe.

---

(1) In Arbeitslagern gestützt auf Art. 14 ANA Internierte:
1. Juli 1940: 18
1. Januar 1941: 40
1. Juni 1941: 94
Total der Lagerinsassen der Arbeitslager für Emigranten (Internierte beider Kategorien):
1. Juli 1940: 365
1. Januar 1941: 643
1. Juni 1941: 829.

(2) vgl. S. 73. Neuerdings macht sich die Tendenz bemerkbar für gewisse Gruppen Internierter „Spezialarbeitslager" mit besonderer Lagerordnung einzurichten (z. B. Spezialiager für Kommunisten).

Jedem Lager stehen ein Lagerleiter und ein Lagerleiter-Stellvertreter vor, die der Zentralleitung der Arbeitslager in Zürich unterstellt sind. Diese sind unter den durchschnittlich 50—150 Lagerinsassen die einzigen Schweizer. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, für die ordentliche Ausführung der übertragenen Arbeiten und für die Ordnung im Lager besorgt zu sein.

Alkoholische Getränke dürfen im Lager nicht genossen werden. Das Rauchen ist nur gestattet, wenn es der Lagerleiter oder sein Stellvertreter erlaubt. Als Regel gilt: Während der Arbeit ist das Rauchen zu unterlassen, während der Freizeit ist es erlaubt. Jedes Verlassen des Arbeitsplatzes oder des Lagers bedarf der Zustimmung der Lagerleitung, ausgenommen wenn es innerhalb der allgemein bewilligten Ausgangszeit erfolgt. Besuche im Lager werden nur bei Vorliegen besonderer Gründe zugelassen. Für ihre Arbeitsleistung erhalten die Lagerinsassen einen bescheidenen Sold, durchschnittlich Fr. 1.— pro Tag.

Das Regime der Arbeitslager unterscheidet sich von demjenigen der Interniertenlager im besondern dadurch, dass die Internierten in den Arbeitslagern (beide Interniertenkategorien) periodisch *Urlaub* erhalten, und zwar ohne dass spezielle Gründe diesen notwendig machen müssen (1). Jeder in einem Arbeitslager internierte Ausländer darf das Lager jedes zweite Wochenende für $1^1/_2$ Tage verlassen und sich an seinen frühern Wohnort (oder anderswohin) begeben; nach 3 Monaten Arbeitsdienst erhält jeder Lagerinsasse eine Woche Urlaub. Vor kurzem ist die Bestimmung eingeführt worden, dass jeder, der neun Monate zufriedenstellend gearbeitet hat, bezahlten Urlaub von der Dauer eines Monats bekommen kann. Diese generelle und grosszügige Urlaubsregelung ist dem Regime in den Interniertenlagern fremd, schon deswegen, weil der Zweck der Internierung in diesen Fällen ein anderer ist. In diesen Lagern wird nur Urlaub gewährt, wenn es im Interesse der Förderung der Ausreisebemühungen als dringend erforderlich erscheint (z. B. zum Besuch von Konsulaten usw.) (2), oder wenn in einem Einzelfall andere dringende Gründe vorliegen.

Verstösse gegen die Lagerordnung werden disziplinarisch geahndet. Als Massnahmen kommen in Betracht: Verwarnung oder Verweis, Entzug oder Beschränkung des Taschengeldes,

(1) Wenn letzteres der Fall ist, kann neben dem gewöhnlichen Urlaub ausserordentlicher Urlaub bewilligt werden.

(2) vgl. S. 138.

Entzug von Vergünstigungen, Versetzung an einen andern Arbeitsplatz, Verweigerung von Ausgang oder Urlaub, Arrest bis zu 10 Tagen, Internierung in einer Strafanstalt oder in einem Interniertenlager und Ausschaffung in den Heimat- oder Herkunftsstaat. Die Verfügung der beiden letztgenannten Disziplinarstrafen steht der eidg. Polizeiabteilung zu, die Verhängung von Arrest der Zentralleitung; die andern Zwangsmassnahmen können von der Lagerleitung angeordnet werden.

E. Andere Internierungsmöglichkeiten:

Im Bestreben nach Individualisierung und Berücksichtigung der besondern Verhältnisse des Einzelfalles hat die Polizeiabteilung den Rahmen des Vollzuges der Internierung seit dem Oktober 1939 ständig erweitert. So werden mitunter Internierte, deren Charakter und Führung besonderes Vertrauen rechtfertigen und die Kenntnisse und Fähigkeiten in landwirtschaftlichen Arbeiten besitzen, zu Bauern versetzt, wobei allerdings in der Regel vom Interniertenlager aus noch eine gewisse Aufsicht über sie ausgeübt wird. Jüdische Emigranten, die nicht für den „Arbeitsdienst" tauglich sind, oder die sonst für diesen nicht in Betracht kommen (z.B. Frauen), kommen oft in die vom Verband schweizerischer israelitischer Armenpflegen errichteten privaten „Emigrantenlager"; desgleichen solche arbeitslageruntaugliche jüdische Emigranten, die vorher in einem Interniertenlager gewesen sind und sich dort während längerer Zeit einwandfrei geführt haben. In diesen „Emigrantenlagern" (1) sind die internierten Emigranten grundsätzlich gleich gehalten wie die andern, nicht internierten Lagerinsassen. Versetzungen und Beurlaubungen dürfen allerdings nur mit Zustimmung der eidg. Polizeiabteilung erfolgen.

Im weitern stehen der Internierungsbehörde zum Vollzuge der Internierung zur Verfügung: Mädchenheime, Kinderheime, Altersasyle, Heime der Heilsarmee, Irrenanstalten usw. Wird ein Internierter in solch ein Heim eingewiesen, schreibt die Polizeiabteilung der Heimleitung im Einzelfall vor, wie der Internierte zu behandeln ist. Diese Vorschriften können ganz verschieden gehalten sein, je nach den Erfordernissen im Einzelfall. Von der strengen Beaufsichtigung bis zur fast völlige Bewegungsfreiheit

(1) „Emigrantenlager" als terminus technicus aufzufassen, im Gegensatz zu den „Interniertenlagern" und den „Arbeitslagern".

gewährenden Internierungsform, bei der die Freizügigkeit nur dadurch eingeschränkt wird, dass sich der Internierte an die gewöhnliche Heim- oder Anstaltsordnung zu halten hat, den Anordnungen der Heim- oder Anstaltsleitung nachkommen muss und Reisen ausserorts nur mit Zustimmung der eidg. Polizeiabteilung unternehmen darf, sind alle möglichen Abstufungen denkbar.

Wenn es die Umstände angebracht erscheinen lassen, kann einem Internierten auch gestattet werden von sich aus privat Unterkunft zu beziehen (bei Bekannten oder Verwandten, in einer Pension, in einem Heim, Hotel oder Sanatorium). Diese freieste Form des Internierungsvollzuges nennt man in der Praxis „Privatinternierung" oder „Zwangsaufenthalt". Der so internierte Ausländer geniesst fast völlige Bewegungsfreiheit. Er muss sich bloss periodisch bei der Polizei melden und darf seinen Aufenthaltsort nicht ohne Zustimmung der Internierungsbehörde verlassen.

III. Veränderungen im Internierungsvollzug, Suspendierung und Aufhebung der Internierung.

Wie bereits im letzten Kapitel erwähnt, kann die Internierung jederzeit aufgehoben, suspendiert, oder anders vollzogen werden. Die Internierungsbehörde prüft auf Gesuch hin oder nach gewisser Zeit von sich aus, ob eine dieser Vorkehrungen am Platze ist. Den Anlass hiezu geben oft auch die vom Internierungsort eingehenden Führungsberichte und die von Beamten und Angestellten der Polizeiabteilung in den Lagern und Anstalten durchgeführten „Inspektionen".

Rechtlich stellen alle diese „Revisionen" eine jeweilige Wiedererwägung des Einzelfalles dar.

A. Veränderungen im Vollzug der Internierung (Versetzungen):

Ist ein Ausländer in irgendeiner Form interniert worden, bedeutet das nicht, dass er bis zur Aufhebung oder Suspendierung der Internierung immer demselben Regime unterstellt bleiben muss. Wenn es angebracht erscheint, kann er früher oder später irgendwohin versetzt werden, wo die Art des Internierungsvollzuges eine andere (mildere oder strengere) ist. Stellt sich z.B. nach einiger Zeit heraus, dass der Internierte offensichtlich an-

ständiger und ungefährlicher ist als ursprünglich angenommen werden musste, oder hat sich der Internierte während längerer Zeit gut gehalten, so kann möglicherweise eine Lockerung des Internierungsvollzuges erfolgen (z.B. Versetzung von einem Interniertenlager in ein Arbeitslager). Andererseits kann die Internierung bei schlechter Führung verschärft werden (z.B. Versetzung von einem Emigrantenlager in ein Interniertenlager oder in eine Strafanstalt).

Diese Versetzungen können sich grundsätzlich (1) im gesamten Rahmen der für die Vollziehung der Internierung gegebenen Möglichkeiten bewegen. Da die Internierungsbehörde in praxi in Zweifelsfällen anfangs eher streng interniert und später nach erfolgter Bewährung lockert, bilden die Milderungen des Internierungsregimes die Regel. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Internierung stets sukzessiv gemildert und schliesslich sogar ganz aufgehoben oder suspendiert wird.

B. Die Suspendierung der Internierung:

Wenn es angebracht oder nötig ist, wird die Internierung im Vollzug eingestellt. In diesem Fall bleibt die Internierungsverfügung als solche wohl aufrecht, aber der Internierte wird aus dem Lager (oder wo er sonst interniert ist) entlassen und erhält unter gewissen Vorbehalten seine frühere Bewegungsfreiheit wieder zurück (2). Unter *„Suspendierung"* der Internierung im technischen Sinn versteht man die Einstellung des Internierungsvollzuges „bis auf weiteres". Hat die Einstellung nur vorübergehenden Charakter (sie erfolgt für einige Stunden, Tage oder Wochen, z.B. um die Auswanderung besonders intensiv zu fördern, um bei Konsulaten vorzusprechen usw.), nennt man sie *„Urlaub"*. Die Urlaubserteilung ist in der Praxis ein heikles Gebiet, das Fingerspitzengefühl und vorsichtiges Abwägen der sich gegenüberstehenden Interessen erfordert. Auf der einen Seite spricht die Wünschbarkeit der baldigen Ausreise der Internierten dafür, dass grosszügig Urlaub zur Förderung der Auswanderungsbemühungen gegeben wird, andererseits muss sich die Polizeiabteilung aber vor unnötigen und unter falschen Angaben erlangten Urlauben hüten, will sie nicht, dass die Internierung zur

(1) ob auch im Einzelfall, ist eine andere Frage.

(2) sofern die Suspendierung nicht deswegen erfolgt, weil der Internierte eine Strafe zu verbüssen hat.

Farce wird. Urlaub wird in der Regel nur gewährt, wenn er wirklich angebracht ist und wenn Verhalten und Charakter des Internierten ihn verantworten lassen. Ist letzteres nicht der Fall, können die nötigen Besorgungen vom Internierten mit polizeilicher Begleitung vorgenommen werden.

Die „Suspendierung" der Internierung hat eine weitgehende Entäusserung der Kontrolle der Internierungsbehörde über den Internierten zur Folge. Dieser wird fortan vor allem von der eidg. Fremdenpolizei und von den kantonalen Polizeiorganen beaufsichtigt. Das fremdenpolizeiliche Verhältnis wird neu geregelt, d.h. es wird dem Internierten eine „Toleranzbewilligung" ausgestellt. Dieses Vorgehen hat sich in der Praxis zwar hie und da als vorteilhaft erwiesen, aber rein theoretisch betrachtet scheint es uns ein Widerspruch zu sein, die Internierung als solche bestehen zu lassen, dagegen auf ihren Vollzug zu verzichten und das Aufenthaltsverhältnis zu regeln.

C. Die Aufhebung der Internierung:

Da die Internierung eine Art „Ersatzmassnahme" ist (1), die an Stelle der Ausschaffung tritt, wird sie immer nur solange aufrecht erhalten, als die Ausschaffung nicht durchführbar ist oder als der betreffende Ausländer keine Möglichkeit der Ausreise besitzt. Sie wird deshalb immer aufgehoben, wenn der Internierte ausreisen kann oder wenn sich eine Möglichkeit zeigt, ihn auszuschaffen (2).

Ausser aus diesem generellen Aufhebungsgrund kann sie auch aufgehoben werden, wenn sie sich nachträglich als ungerechtfertigt erwiesen hat, oder wenn sonst irgendwelche Gründe dafür sprechen, dass sie nicht mehr länger aufrecht erhalten bleiben sollte (z.B. bei sehr langer Dauer der Internierung, bei schwerer Erkrankung usw.).

Aber auch in den Fällen, wo keiner dieser Gründe vorliegt, dauert die Internierung nicht unbeschränkte Zeit. Nach Art. 14 Abs. 2 ANA darf sie die Dauer von zwei Jahren nicht überschreiten. Diese Vorschrift ist seinerzeit in den eidgenössischen Räten bei den Beratungen über das ANA lebhaft debattiert worden (3). Im Nationalrat wurde auf den ausserordentlichen Charakter der

(1) vgl. S. 30 f.
(2) vorausgesetzt, das man von dieser Möglichkeit auch wirklich Gebrauch machen will.
(3) vgl. z.B. Sten. Bull. 1930, S. 630 ff.

Internierung hingewiesen und beanstandet, dass der Entwurf zum ANA keine Höchstdauer der Internierung vorsah (1). Schliesslich wurde in der Abstimmung die ergänzende Bestimmung zu Art. 14 Abs. 2 ANA aufgenommen, dass die Internierung „keinesfalls die Dauer von zwei Jahren überschreiten dürfe."

In normalen Zeiten hat sich die zeitliche Begrenzung der Internierung nicht nachteilig ausgewirkt. Die Internierung war meist von relativ kurzer Dauer, da die Internierten in der Regel nach kurzer Zeit eine Möglichkeit der Ausreise finden oder ausgeschafft werden konnten. Seit dem Kriegsausbruch hat sich die Sachlage jedoch geändert, so dass sich der Bundesrat am 17. Mai 1940 veranlasst sah, die im ANA vorgesehene Höchstdeuer der Internierung aufzuheben (2). Damit wurde die einige Zeit akute Frage hinfällig, was mit einem Ausländer zu geschehen habe, der zwei Jahre interniert war und aus triftigen Gründen weiter interniert bleiben sollte.

Kann der aus der Internierung entlassene Ausländer die Schweiz nicht verlassen (d. h. erfolgt die Aufhebung der Internierung ohne dass der Ausländer ausreist oder ausgeschafft wird), ist sein Aufenthaltsverhältnis neu zu regeln. Das bedingt allenfalls die Aufhebung oder Suspendierung einer vorher verfügten Ausweisung (Art. 11 Abs. 3, 15 Abs. 4 ANA).

Dagegen wird die Ausweisung nicht suspendiert oder nicht aufgehoben, wenn der Internierte ausreist oder ausgeschafft werden kann. Denn hier ist alles Interesse vorhanden, dass die Ausweisung aufrecht erhalten bleibt und der Ausländer den Schweizerboden nicht wieder betreten darf. In denjenigen Fällen, in denen die Ausreisepflicht bloss in der Form der Wegweisung oder Fortweisung festgesetzt worden ist, erzielt man in der Praxis denselben Erfolg dadurch, dass man die Ausweisung nachholt oder Grenzsperre verhängt (3).

Es ist auch schon die Frage aufgeworfen worden, *welche Behörde* zur Verfügung der *Aufhebung* der Internierung *zuständig* sei. Unseres Erachtens immer nur die Behörde, die die Internierung angeordnet hat. *Versetzung* und *Suspendierung* dagegen brauchen

(1) In den erwähnten Verordnungen von 1916, 1917, 1919 und 1921 wurde die Internierung zeitlich nicht begrenzt.

(2) BRB vom 17. Mai 1940 über Zusatz zum BRB vom 17. Okt. 1939 über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung, Art. 3.

(3) Wie wir auf Seite 54 f. erwähnt haben, enthalten die Wegweisung und die Fortweisung bloss den Befehl zur Ausreise, nicht dagegen, wie die Ausweisung und die Grenzsperre, das ausdrückliche Verbot, wieder einzureisen.

nicht unbedingt — sie können es wohl — von dieser Behörde verfügt werden. Für diese Massnahmen ist auch die die Aufsicht über den Vollzug der Internierung besorgende Behörde (das eidg. Justiz- und Polizeidepartement, seit der Oktoberverordnung die eidg. Polizeiabteilung) zuständig, oder ein von dieser dazu ermächtigtes subordiniertes Vollzugsorgan.

Diese Frage hat sich vor allem bei den vom Bundesrat gestützt auf Art. 70 BV vorgenommen Internierungen, die vom eidg. Justiz- und Polizeidepartement (bzw. seit dem 17. 10. 1939 von der eidg. Polizeiabteilung) vollzogen werden, gestellt. Hier muss aus praktischen Gründen die Vollzugsbehörde die Kompetenz haben, Versetzungen vorzunehmen und die Internierung allenfalls zu suspendieren. Anders dagegen verhält es sich bei der Aufhebung dieser Internierung (sofern der Ausländer nicht ausreist oder nicht ausgeschafft wird). Da die Aufhebung der Internierung in diesem Fall die Aufhebung (oder Suspendierung) der Ausweisung voraussetzt, kann sie nur vom Bundesrat ausgesprochen werden.

In ähnlichem Sinn werden Versetzung, Suspendierung und Aufhebung bei der gestützt auf Art. 14 Abs. 1 lit. c der Oktoberverordnung vom Emigrantenbüro der eidg. Fremdenpolizei verfügten Einweisung von Emigranten in Arbeitslager vorgenommen. Versetzungen von einem Arbeitslager in ein anderes oder kürzere Urlaube werden direkt von der Zentralleitung der Arbeitslager oder von der Lagerleitung beschlossen und bewilligt, längere Urlaube, Suspendierungen und Aufhebungen bedürfen der Zustimmung des Emigrantenbüros.

IV. Die Internierungskosten.

Unter den Internierungskosten sind alle diejenigen Auslagen zu verstehen, die durch die Tatsache der Internierung entstehen: Aufwendungen für Unterkunft und Verpflegung, Aufwendungen für Anschaffung von Kleidern und andern Ausrüstungsgegenständen (Brillen, Gebisse, Schuheinlagen usw.), Auslagen für ärztliche oder zahnärztliche Behandlung, Reise- und Transportkosten bei Versetzungen oder Urlauben usw. Zu den Internierungskosten werden in der Praxis auch die beim Antritt der Internierung entstehenden Kosten des Transportes oder der Reise des Internierten an den Internierungsort gerechnet (z. B. Kosten der Bahnfahrt, Kosten der polizeilichen Begleitung usw.).

Ist die Internierung von einer Bundesbehörde beschlossen worden (vom eidg. Justiz- und Polizeidepartement, von der eidg. Polizeiabteilung, oder vom Bundesrat), sind die genannten Kosten vom Bund zu übernehmen, und zwar gehen sie zu Lasten des Internierungskredits der eidg. Polizeiabteilung (Art. 15 Abs. 4 ANA). Ist die Internierung von einer kantonalen Behörde vorgenommen worden, was in der Praxis allerdings sehr selten vorkommt, muss der betreffende Kanton für die Auslagen aufkommen. Die Kosten der gestützt auf Art. 14 Abs. 1 lit. c der Oktoberverordnung verfügten Einweisung der Emigranten in die Arbeitslager werden vom Bund aus einem besondern Kredit, dem sogenannten „Mobilisationskredit" gedeckt.

Internierungskosten im technischen Sinne des Wortes nennt man in der Praxis nur die Auslagen, die vom Zeitpunkt der Fassung des Internierungsbeschlusses an entstehen. Wer sie zu tragen hat, wurde eben gesagt und ist klar. Weniger klar dagegen ist die Frage, von wem die Kosten zu übernehmen sind, die allenfalls v o r der Anordnung der Internierung entstehen (z. B. bei Verhaftung eines Ausländers im Hinblick auf die zukünftige Ausschaffung oder Internierung, oder bei Mittellosigkeit eines Ausländers). Da weder das ANA, noch die VVO, noch die Oktoberverordnung eine Bestimmung darüber enthält, worin die Internierungskosten überhaupt bestehen, musste die Beantwortung dieser Frage der Praxis überlassen werden. Bei der „eidgenössischen" Internierung ist das Problem einfach und sauber gelöst worden: Die eidg. Polizeiabteilung übernimmt nur die eigentlichen Internierungskosten (Internierungskosten im technischen Sinne) und lehnt es ab, auch für die „Vorinternierungskosten" aufzukommen, ausgenommen in denjenigen Fällen, in denen diese Kosten auf ihre Veranlassung entstanden sind (z. B. ein Ausländer wird auf Ersuchen der eidg. Polizeiabteilung zur Sicherung der in Prüfung befindlichen, voraussichtlichen Internierung verhaftet). Die Vorinternierungskosten sind von der Behörde zu bezahlen, die sich vor der Internierung mit dem Ausländer befasst hat und infolge deren Anordnungen die Kosten entstanden sind (Kantone, Armee). Gegen diese Praxis ist unseres Erachtens nichts einzuwenden. Sie lässt sich auch rechtlich begründen. Da die Armenpflege Sache der Kantone ist und da nach schweizerischem Fremdenpolizeirecht in erster Linie die kantonalen Behörden zuständig zur Anordnung oder zum Vollzug derjenigen Massnahmen sind,

die die Voraussetzung der Internierung bilden (Ausweisung, Wegweisung, Fortweisung, Ausschaffung), ist es unseres Erachtens auch Sache der Kantone allfällige Kosten zu tragen bis die Bundesbehörde durch Anordnung der Internierung die weitere Behandlung im Einzelfall übernimmt (1). Für diese Lösung sprechen auch praktische Überlegungen: Durch die Internierung auf seine Kosten entbindet der Bund die Kantone aller weitern Lasten; es erscheint deshalb angemessen, dass die Kantone die vor Verfügung der Internierung entstehenden Auslagen, die übrigens fast immer viel kleiner sind als die eigentlichen Internierungskosten, übernehmen.

Als die Verschärfung der Internierungspraxis dazu führte, dass die Internierung auch gegenüber Ausländern verfügt wurde, die erhebliche eigene Mittel besassen, sagten sich die Behörden, dass es nicht angehe, dass in solchen Fällen der Bund die Kosten der Internierung zu übernehmen habe, währenddem der Internierte während der Dauer der Internierung sein Vermögen schonen und aus der Tatsache der Internierung finanzielle Vorteile ziehen könne. Deshalb hat der Bundesrat in seinen schon mehrfach erwähnten Beschluss vom 17. Mai 1940 die Bestimmung aufgenommen (Art. 3), dass bemittelten Internierten die Kosten der Internierung überbunden werden können.

Diese Überbindung der Internierungskosten umfasst unseres Erachtens alle oben erwähnten Kosten, die aus der Tatsache der Internierung oder während der Internierung entstehen können. Sie bezieht sich jedoch nicht auf die „Vorinternierungskosten". Ob und von welcher Vermögenshöhe an ein Internierter die Internierungskosten selbst zu bezahlen hat, wird von der Internierungsbehörde entschieden. Es steht dieser frei, auf die Überbindung der Kosten zu verzichten, wenn der Internierte nur über beschränkte Mittel verfügt und diese für die spätere Auswanderung (zur Deckung der Reisekosten, Visagebühren, Landungsgebühren usw.) erhalten bleiben sollen. Um die Deckung der Internierungskosten sicherzustellen, kann die Internierungsbehörde alle hiezu nötigen Massnahmen treffen (Beschlagnahme, vgl. S. 104, Verkauf von Wertschriften, Einlösung von Depotscheinen, Sparheften, Coupons usw.).

(1) Ausserdem dürfte es oft Schwierigkeiten bereiten, zu bestimmen, welche Kosten als „Vorinternierungskosten" von der Internierungsbehörde zu übernehmen wären.

Anhang: Statistik.

Die vom eidg. Justiz- und Polizeidepartement, beziehungsweise von der eidgenössischen Polizeiabteilung gestützt auf Art. 14, Abs. 2 ANA während des Zeitraumes vom 1. September 1939 bis zum 1. Januar 1941 internierten Ausländer:

Gesamtzahl der Internierten
(Bestand)

1. September	1939	:	9
1. Oktober	„	:	12
1. November	„	:	28
1. Dezember	„	:	52
1. Januar	1940	:	60
1. Februar	„	:	75
1. März	„	:	93
1. April	„	:	117
1. Mai	„	:	134
1. Juni	„	:	150
1. Juli	„	:	180
1. August	„	:	190
1. September	„	:	209
1. Oktober	„	:	228
1. November	„	:	245
1. Dezember	„	:	239
1. Januar	1941	:	235

In diesen Zahlen sind die vom Bundesrat gestützt auf Art. 70 BV internierten Ausländer inbegriffen. Ihr Anteil variert zwischen 5 und 10% der genannten Zahlen.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

§ 1. Einleitung 7

I. Kapitel: Die Geschichte und die rechtliche Natur der fremdenpolizeilichen Internierung

§ 2. *Die Geschichte der Internierung* 17

I. Allgemeine Bemerkungen 17
II. Die fremdenpolizeiliche Internierung in den Gesetzgebungen des Auslandes 18
III. Die historische Entwicklung der Internierung in der Schweiz 21

§ 3. *Begriff und rechtliche Natur der Internierung* 27

I. Der Begriff der Internierung 27
II. Die rechtliche Natur und der Zweck der Internierung 30
III. Die rechtliche Stellung des Internierten 32

II. Kapitel: Die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen und die Hauptanwendungsfälle der Internierung

§ 4. *Die rechtlichen Voraussetzungen der Internierung* 37

I. Die Anwendbarkeit des Fremdenpolizeirechts . . 38
II. Die Verletzung der Pflicht zur Ausreise 41
III. Die Unmöglichkeit der Ausschaffung 56
IV. Die Voraussetzungen der Internierung nach Art. 70 BV und nach Art. 14 Abs. 1 lit. c des BRB vom 17. 10. 1939 68

§ 5. *Die tatsächlichen Voraussetzungen der Internierung; die Internierungsgründe und die Hauptanwendungsfälle* 75

I. Die Internierungsgründe 75
II. Die Hauptanwendungsfälle der Internierung . . 79
A. Die Emigranten 80
B. Die politischen Flüchtlinge 87
C. Deserteure und Refraktäre 90

Seite

III. Kapitel: Das Internierungsverfahren

§ 6. *Die allgemeinen Grundlagen des Verfahrens* 99
I. Das Internierungsverfahren als Verwaltungsverfahren 99
II. Die Verfahrensgrundsätze 100
III. Die Verfahrensstadien 102
IV. Mittel zur Sicherung des Verfahrens und der Internierung 103

§ 7. *Das Einleitungs- und das Entscheidungsverfahren* 104
I. Das Einleitungsverfahren 104
II. Das Entscheidungsverfahren 107

§ 8. *Das Rekursverfahren* 115
I. Die Anfechtung des Internierungsbeschlusses im allgemeinen 115
II. Die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat . 117
III. Der „Internierungsrekurs“ 118
IV. Wiedererwägungsgesuch und Petition 122
V. Andere Rechtsschutzmittel 124

IV. Kapitel: Der Internierungsvollzug

§ 9. *Der Internierungsvollzug* 127
I. Allgemeine Bemerkungen 127
II. Der Internierungsvollzug (das Internierungsregime) im einzelnen 130
A. Der Antritt der Internierung 130
B. Die Internierung in Strafanstalten 131
C. Die Internierung in Interniertenlagern . . . 131
D. Die Internierung in Arbeitslagern 133
E. Andere Internierungsmöglichkeiten 136
III. Veränderungen im Internierungsvollzug; Suspendierung und Aufhebung der Internierung . . . 137
IV. Die Internierungskosten 141

Anhang: Statistik 144

Literatur und Quellen.

Alphand: L'expulsion des déserteurs et l'extradition déguisée, in „Revue international de droit privé et de droit pénal international" 1910, S. 41.

Auburtin, Viktor: Italienisches Fremdenrecht, Diss., Göttingen 1921.

Barthélemy, Xavier: Des infractions aux arretés d'expulsion et d'interdiction de séjour. Thèse, Paris, 1936.

Beetschen: Die materielle Rechtskraft der Verwaltungsverfügungen, unter Berücksichtigung der bundesrechtlichen Praxis, Diss., Zürich, 1923.

Berichte des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung (Geschäftsberichte zit.).

Bès de Berc: L'expulsion des étrangers, Thèse, Paris, 1888.

Blanchod: De l'asile et du droit d'expulsion, Thèse, Lausanne, 1890.

Blumer-Morel: Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts, Bd. II, Basel, 1880.

Brumer, Karl: Die Lehre vom Verwaltungszwang, eine rechtsvergleichende Darstellung, Diss., Zürich, 1923.

Burckhardt, Walter: Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Bern, 1931.

Burckhardt-v.Salis: Schweizerisches Bundesrecht. Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit 1903, 6 Bände, Bern 1930—1932.

Chantre: Du séjour et de l'expulsion des étrangers, Thèse, Genève 1891.

Cugnin: L'expulsion des étrangers, Thèse, Nancy 1912.

Ward Cuttler: The treatment of foreigners, in „American Journal of international law".

v.Dach, Rudolf: Grundsätze der Vollstreckung im Strafrecht, Diss., Bern 1938.

Daudet: Histoire de l'émigration, neue Ausgabe, 1904—1907.

Davall, E.: Les troupes françaises internées en Suisse à la fin de la guerre franco-allemande en 1871; rapport rédigé par ordre du département militaire fédéral sur les documents officiels déposés dans les archives; Bern, 1873.

Delaquis, E.: Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der kommenden Fremdengesetzgebung; Politische Rundschau, 1925, Heft 8.

Delessert: L'établissement et le séjour des étrangers au point de vue juridique et politique. Thèse, Lausanne, 1924.

Desjardins A.: La loi de 1849 et l'expulsion des étrangers. Revue des Deux-Mondes, Paris 1882.

Eidgenössische Gesetzessammlung, zit. A. S.

La grande Encyclopédie: Paris, Tome XXe, p. 900.

Favre, Edouard: L'internement en Suisse des prisonniers de guerre malades ou blessés, 1916, 1917, 1918/1919. Genf, Basel, Lyon, 1917—19.

Feder, K.: Die Beweislast im Verwaltungsrecht, 1931.

Fleiner: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen, 1923.

Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., Neudruck für die Schweiz, Zürich, 1939.

Flütsch, Paul: Der Verweisungsbruch nach schweizerischem Recht. Diss., Zürich, 1930.

François: Le problème des apatrides, Recueil de cours, 53, (1935), III., 287.

Fraustädter und Serentzberger: Das deutsche Ausländerrecht, Berlin, de Gruyter, 1927.

v. Frisch, H.: Das Fremdenrecht. Die staatsrechtliche Stellung der Ausländer. Berlin, 1910.

Giacometti, Z.: Die Verfassungsgerichtsbarkeit des schweizer. Bundesgerichts. (Die staatsrechtliche Beschwerde), Zürich, 1933.

Glanzmann: Das schweizerische Asylrecht nach der Bundespraxis, Zürcher Diss., 1908.

Hafter, Ernst: Zuchthaus, Gefängnis, Haft und Verwahrungsanstalt nach dem schweizerischen Vorentwurf; ihre Differenzierung und ihr Vollzug; ein Gutachten. Bern, 1915.

Hafter, E.: Lehrbuch des schweizerischen Strafrechts, 1926.

Hall, W. E.: A treatise on international law. Oxford, 1884.

Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Herausgegeben von Conrad, J., u. a. — Dritte, gänzlich umgearbeitete Auflage. 8 Bände, Jena.

Hatschek, Julius: Englisches Staatsrecht, 2 Bände, Tübingen 1905/06.

Hatschek, Julius: Deutsches und Preussisches Staatsrecht, 2 Bände, Berlin, 1922/23.

Hatschek, Julius: Völkerrecht im Grundriss, Leipzig, 1926.

Hausmann, W.: Handbuch betreffend die Melde-, Pass- und Fremdenpolizei, Neuwied a. Rh., 1928.

Hedayati, Mohamed, Ali: Les mesures de sûreté et la réforme moderne du droit pénal. Thèse, Genève, 1939.

Held: Zivilgefangenschaft, in: Strupp, Wörterbuch des Völkerrechts, III., S. 663 (1929).

Hemmerich, G.: Die polizeirechtliche Stellung der Ausländer in Deutschland. Diss., Göttingen, 1936.

Herre und Jagow: Politisches Wörterbuch, Leipzig, 1923, S. 651 und 849 ff.

Herrnritt: Grundlehren des Verwaltungsrechts, Tübingen, 1921.

Herrnritt: Das Verwaltungsverfahren. Wien, 1932.

Hilty: Die Landesverweisung nach schweizerischem Recht. Luzern 1877. Zeitschrift für schweizerische Gesetzgebung und Rechtspflege, Band 2.

His, E.: Geschichte des neuen schweizerischen Staatsrechts. 3 Bände. Basel 1920—1938.

v. Holtzendorff: Handbuch des Völkerrechts. Band II, S. 623 ff., Hamburg 1889.

Homberger, A.: Das schweizerische Zivilgesetzbuch, Zürich, 1933.

Jsay, E.: Das deutsche Fremdenrecht, Ausländer und Polizei, Berlin 1923.

Kelsen: Allgemeine Staatslehre, 1925.

Langhard, J.: Das Recht der politischen Fremdenausweisung, mit besonderer Berücksichtigung der Schweiz, Leipzig, 1891.

Langhard, J.: Die politische Polizei der schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern, 1909.

Langhard, J.: Das Niederlassungsrecht der Ausländer in der Schweiz, Zürich, 1913.

Larousse du XX^e siècle: Tome IV. Paris, 1931, p. 90.

v. Laun: Das freie Ermessen und seine Grenzen, 1910.

Liszt - Fleischmann: Das Völkerrecht, 12. Auflage, Berlin 1925.

Lösener - Knost: Die Nürnberger Gesetze über das Reichsbürgerrecht. Berlin, 1936.

Lüthy, W.: Die schweizerische Bundesanwaltschaft, Bern, Diss., 1923.

Matter, Fritz: Die Richtlinien des Bundes bei der Anwendung von Art. 70 BV, Diss., Basel, 1930.

Millet: Note sur la législation et les coutumes relatives à l'expulsion des étrangers dans les divers états de l'Europe; Bulletin de la société de législation comparée. 1882, Paris.

Montaudon: Des internés en pays neutre dans la guerre continentale, Thèse, Paris, 1916.

Moore, J. B.: Digest of intenational law, IV. 1906, p. 67—142 (Ausweisung).

Mühlebach, Robert: Die sichernde Massnahme der Verwahrung in der Gesetzgebung der schweiz. Kantone, Diss., Zürich, 1933.

Müller, A.: Das Niederlassungsrecht der Ausländer in der Schweiz, Diss., Zürich, 1925.

v. Napolski, Friedrich: Die völkerrechtliche Natur der Kriegsgefangenen-Internierung, dargestellt an Hand der Rechtslage der internierten deutschen Kriegsgefangenen in der Schweiz. Diss., Marburg a. d. Lahn, 1919.

Neumeyer: Internationales Verwaltungsrecht, 4. Band, Allg. Teil, Zürich und Leipzig, 1936.

Olt, Henry: La justice administrative fédérale, Diss., Lausanne, 1904.

Philolenko: L'expulsion des Heimatlos, in Clunet, Journal du droit international, 1933, S. 1170 ff.

Real, Walter: Ausreissen und unerlaubte Entfernung nach schweizerischem Militärstrafrecht, 1930.

Recueil de cours: herausgegeben von der Haager Akademie für internationales Recht.

Reichel: Die Hospitalisierung im Völkerrecht, in „Zeitschrift für Völkerrecht", XI (1918), 57 ff.

Reinhard, Ernst: Das schweizerische Asylrecht, Olten, 1919.

Rothmund, H.: Referat, gehalten an der Generalversammlung der schweiz. Zentralstelle für Flüchtlingshilfe in Olten, am 4. November 1936. (dact.)

Rothmund, H.: „Aktuelles aus dem Problem der Überfremdung", Vortrag, gehalten in der Gruppe Aarau der „Neuen Helvetischen Gesellschaft", am 19. Dezember 1938 in Aarau. (dact.)

Rothmund, H.,: „Wir und die Ausländer", Vortrag, gehalten auf Einladung der Freisinnigen Partei Zürich, am 23. Januar 1939 in Zürich. (dact.)

Rothmund, H.: Zur Emigrantenfrage", Vortrag, gehalten auf Einladung der Kommission für staatsbürgerliche Bildung Zürich-Stadt, am 23. Januar 1940 in Zürich. (dact.)

Ruck, Erwin: Schweizerisches Verwaltungsrecht, 2 Bände, Zürich. 1. Band, 2. Auflage 1939, 2. Band, 1. Auflage 1938.

Ruck, Erwin: Schweizerisches Staatsrecht, 2. Auflage, Zürich, 1939.

Ruth, Max: Die Niederlassungsverträge, Bern, 1920. (dact.)

Ruth, Max: Rechtsbegriff von Niederlassung und Aufenthalt, Zeitschrift des bernischen Juristenvereins, Band 60, S. 424.

Ruth, Max: Das Fremdenpolizeirecht der Schweiz, Zürich, 1934.

Ruth, Max: Das Schweizerbürgerrecht, Verhandlungen des Schweiz. Juristenvereins, 1937.

v. Salis: Artikel „Asylrecht" in Reichesberg, Handwörterbuch der schweiz. Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, Band 1, Bern, 1903.

v. Salis: Schweiz. Bundesrecht, staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit dem 29. Mai 1874, nachgeführt bis 1902, 2. Auflage, 5 Bände, Bern, 1903/04.

Sand, Paul: Das Verfahren der administrativen Ausweisung der Ausländer aus der Schweiz, Berner Diss., 1927.

Sauser-Hall, Georges: Des belligérants internés chez les neutres en cas de guerre terrestre, Thèse, Genève, 1910.

Scheim, Ernst: „Bericht zur Staatenlosenfrage", Vortrag gehalten an der Generalversammlung des schweiz. Vereins für Straf-, Gefängniswesen und Schutzaufsicht, am 20. Mai 1937 in Aarau, Verhandlungen des schweiz. Vereins für Straf-, Gefängniswesen und Schutzaufsicht, Neue Folge, Heft 17, S. 134 ff.

Stenographisches Bulletin der schweiz. Bundesversammlung, zit. Sten. Bull.

Stier-Somlo-Elster: Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Berlin und Leipzig, 1928, III. Band, S. 356 (E. Ruck).

Stoerle: Zur Charakteristik des Fremdenrechts, in „v. Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts", II., S. 590, Hamburg, 1889.

Strekeisen: Die öffentlich-rechtliche Stellung der Ausländer in der Schweiz., Diss., Zürich, 1912.

Strupp, K.: Das internationale Landkriegsrecht, Frankfurt, 1914.

Strupp, K.: Wörterbuch des Völkerrechts, Berlin und Leipzig, 1924, Band I, S. 70 (Asyl), S. 330 (Fremdenrecht).

Schindler, W.: Die Fremdenausweisung aus politischen Gründen nach schweiz. Bundesstaatsrecht, Diss., Zürich, 1930.

Schmid, C. A.: Ausländerfrage und Armenpflege; schweiz.

Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 1911, 4. Heft, Zürich, 1911.

Schweizerisches Bundesblatt, zit. B. Bl.

Trachtenberg: L'expulsion des apatrides, in „Revue de droit international et de legislation comparée", 1936, S. 552.

Ullmer: Die staatsrechtliche Praxis der schweiz. Bundesbehörden aus den Jahren 1848—1863.

Umbricht: Die privatrechtlichen Folgen der Staatenlosigkeit, Aarau, 1940.

Vallotton, Paul: Le passeport, Thèse, Lausanne, 1923.

v. Verdross: Les règles internationales concernant le traitement des étrangers, in „Recueil des cours", 37 (1931), III, p. 327—406.

v. Verdross, Alfred: Völkerrecht (Encyclopaedie der Rechts- und Staatswissenschaft, herausgegeben von Kohlrausch und Peters, XXX.) Berlin, 1937.

Vorschriften betreffend die Überwachung der Flüchtlinge. Der schweiz. Bundesrat an die Regierungen der eidg. Stände, Bern, 30. Juli 1849.

v. Waldkirch, Ed.: Die Grundsätze des Niederlassungsrechts der Fremden in der Schweiz, Verhandlungen des schweiz. Juristenvereins, Basel, 1923.

v. Waldkirch, Ed.: Das Völkerrecht in seinen Grundzügen dargestellt, Basel, 1926.

Wettstein, Walter: Die Staatsangehörigkeit im schweizerischen Auslieferungsrecht, Diss., Zürich, 1905.

Wunderlin, Carl: Voraussetzung und Ausgestaltung der kriminalrechtlichen Sicherungsverwahrung. Rechtsvergleichende Darstellung auf Grund des schweizerischen, französischen, englischen, italienischen und deutschen Rechts. Diss., Basel, 1936.